

ماستر السياسات الحضرية والهندسة المكانية

تنازع الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية المحلية

رسالة لنيل الماستر في القانون العام

إشراف:

- الدكتور محمد الغالي

- الدكتور يونس أبلاغ

إنجاز الطالب:

- رضى الناضري

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق مراكش

الدكتور عبد المجيد أبوغازي

عضوًا ومشرفًا

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق مراكش

الدكتور محمد الغالي

عضوًا ومشرفًا

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق قلعة السراغنة

الدكتور يونس أبلاغ

عضوًا

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق مراكش

الدكتور يونس الشامخي

السنة الجامعية: 2022/2021

إنني أشكر الله وافر الشكر على توفيقه لي وإعانتني على إتمام رسالتي العلمية.

كما أنني أقدم أسمى آيات الشكر والعرفان بالجميل للدكتور محمد الغالي الذي تفضل بقبول الإشراف على رسالتي وما منحني إياه من وقته الثمين، مما شكّل إضافة كبيرة لهذا العمل البحثي، وللدكتور يونس أبلّاغ للتأطيره المتواصل حيث كانت توجيهاته ونصائحه المنارة التي إستعنت بها في كامل عملي البحثي، فأسأل الله العزيز أن يجازيها خيراً الجزاء.

والشكر موصول لجميع أساتذتي بـماستر السياسات الحضرية والهندسة المجالية.

كما لا يفوتني أن أتقدم للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة بخالص الشكر والتقدير، لقبولهم مراجعة هذا العمل وتصويبه بما تراه مناسباً.

أهدي ثمرة هذا المجهود المتواضع:

إلى أُمي الغالية التي علمتني العطاء وغمرتني من
كرمها وحنانها بالكثير؛

إلى أبي أطل الله في عمره وأمدّه بالصحة والعافية؛

إلى إخوتي وكافة أفراد أسرتي؛

إلى أصدقائي والمقربين؛

إلى زملائي بالكلية؛

وإلى كل من ساهم من قريب أو بعيد بإخراج هذا
العمل للوجود.

مقدمة:

يمكن القول بصورة مجردة بأن النشاط الإداري قد تطور بالموازاة مع تطور مفهوم الدولة وتوسع مجالات تدخلها وتشعب اختصاصاتها، حيث انتقل بذلك من مجرد دركي في إطار المنظومة التقليدية إلى جهاز ضبطي تدخلي. فكان لزاماً أن تتطور مع ذلك الوسائل الضبطية من أجل التحكم أكثر في النشاط البشري والحفاظ على النظام العام داخل المجتمع، ومن هنا تبرز أهمية الشرطة الإدارية (كجهاز وكنشاط) في الاضطلاع بهذه المهمة الصعبة والحساسة.

والشرطة الإدارية ترمي إلى المحافظة على النظام العام، وعدم المساس أو الإخلال به، وهي أيضاً وسيلة قانونية تبيح للإدارة التدخل للحفاظ على النظام العام بكافة مدلولاته، غير أن أشكال الشرطة الإدارية تتنوع باختلاف اختصاصاتها. فهي تنقسم على مستوى الاختصاص إلى الشرطة الإدارية العامة والتي تتدرج ضمن الوظائف التقليدية للدولة المتسمة بمجالها العام، والشرطة الإدارية الخاصة التي خول لها المشرع سلطة التدخل لحماية النظام العام بموجب قوانين خاصة في مجالات محددة.

ويقصد بالشرطة الإدارية حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم، بقصد حماية النظام¹.

في مقابل ذلك يمكن تعريف الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري بالبوليس الإداري الذي يشكل وظيفة من أهم وظائف الإدارة، والتي تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة عن طريق إصدار القرارات التنظيمية والفردية واستخدام القوة المادية لما ينتج عن ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية المحافظة على الحياة الاجتماعية، لأن صيانة النظام العام تقتضي في العادة فرض قيود على كيفية استخدام الحقوق في المجتمع وعلى ممارسته الحريات العامة لذلك فإن هناك علاقة كبيرة بين الضبط الإداري وحقوق الأفراد وحرياتهم².

¹- الطماوي سليمان محمد: "الوجيز في القانون الإداري المغربي"، دار الفكر العربي القاهرة سنة 1992، ص: 539.

²- الصروخ مليكة: "العمل الإداري"، دار القلم 12 شارع النور القاهرة الرباط، الطبعة الأولى سنة 2012، ص 109.

وقد عرفها باحث آخر بوضع القيود للنشاط الفردي بمناسبة ممارسة الأفراد والجماعات للحريات المعترف لهم بها، وهاته القيود تأتي من طرف السلطة الإدارية لحماية النظام العام. ورغم تقييد هذه الحريات وتلك الأنشطة فمع ذلك يقتصر دور الإدارة على تنظيم وضبط كفاءات ممارستها دون أن تصل سلطتها إلى منعها أو تحريمها، فالقاعدة تظل على أن الحرية في نطاق الضبط الإداري هي الأصل، وتحديدًا بإجراءات وقرارات الضبط هو الاستثناء³.

وينضوي مفهوم الشرطة الإدارية على معنيين: معنى عضوي ومعنى مادي. فمن الناحية العضوية، يقصد بالشرطة الإدارية الهيئات أو الأجهزة الإدارية المختصة التي عهد إليها بمقتضى النصوص التشريعية أو التنظيمية بوظيفة المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام في حالة اضطرابه⁴.

ومن الوجهة المادية، فإن الشرطة الإدارية تعني نشاطًا قانونيًا معينًا، ويعتد جانب من الفقه بالمعيار المادي للتمييز بين مختلف أنواع الشرطة. ووفقًا لهذا المعيار الوظيفي فإن الشرطة الإدارية عبارة عن النشاط الذي تباشره السلطات الإدارية المختصة عن طريق الإجراءات والتدابير التي تتخذها في مواجهة الأفراد، ومن خلالها تعمل على تقييد وتنظيم نشاطهم بهدف حماية النظام العام بمدخلاته المتفق عليها⁵.

وعرف العميد مورييس هوريو الشرطة الإدارية بأنها: "سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون" فتبعا لنظرية الشرطة الإدارية اعتبرها غاية في ذاتها، تسعى إليها سلطات الدولة دون تحديد لماهية هذه السلطات ولا الآليات القانونية التي تعتمد عليها للوصول إلى أهدافها، فالشرطة الإدارية وفقا لهذا الرأي تشمل كافة أوجه النشاط الإداري لأنه الغاية النهائية من نظام الدولة⁶.

³- البكريوي عبد الرحمن: "الوجيز في القانون الإداري المغربي"، طبعة بمساهمة مؤسسة كونراد أديناور الألمانية، الطبعة الأولى سنة 1995، ص 205.

⁴- حبيرة عبد الكريم: "القانون الإداري المغربي النشاط الإداري"، الطبعة الثالثة مزيطة ومنقحة، مكتبة المعرفة مراكش، نونبر 2019، ص 78.

⁵- المرجع نفسه

⁶- المشرف عبد العليم عبد المجيد: "دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1998 ص: 8.

وبناء على ما سبق من تعاريف حول الشرطة الإدارية يتبين أن مجملها يوحد التصور حول مفهوم النظام العام، بما هو أمن عام، وسكينة عامة، وصحة عامة كمدلولات ثلاثة متعارف عليها عند الجميع، وتسعى أجهزة الشرطة الإدارية أو ما يسمى بالضبط الإداري على المستوى الوطني وعلى المستوى المحلي إلى تحقيق هذه الأهداف من أجل إعطاء نوع من الموازنة بين القيد على الحريات العامة باعتبارها حقا دستوريا، والحفاظ على النظام العام باعتباره أساس استقرار الدولة.

ويقصد بالاختصاص القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر. والجهة المختصة بإصدار القرار هي التي جعل لها المشرع صلاحية إصداره، فالمشرع يوزع الاختصاص في الأجهزة الإدارية مراعيًا في ذلك المستويات الوظيفية وطبيعة الاختصاصات⁷.

فالاختصاص هو الصلاحية الموكولة لجهة إدارية معينة قصد اتخاذ ما يلزم من قرارات. ذلك أن كل سلطة إدارية مختصة يرجع إليها الاختصاص لاتخاذ القرار الإداري ولا يمكن لغيرها أن يحل محلها أو أن يقرر بدلا عنها، وإلا كان القرار الذي اتخذته مشوبا بعيب الاختصاص⁸.

فيما يقصد بتنازع الاختصاص تجاوز سلطة إدارية لاختصاصها في موضوع ما، لتتعدى بذلك على اختصاص جهة إدارية موازية لها، أو عند تجاوز سلطة إدارية دنيا اختصاص سلطة إدارية أعلى منها أو العكس⁹. فتدخل الاختصاص له درجات وذلك تبعا لجسامة المخالفة القانونية، فقد يكون عدم الاختصاص جسيما وهو الذي يطلق عليه اصطلاح (اغتصاب السلطة) وهو ما يتوافق مع موضوع الذي نحن بصدده، ويتمثل اغتصاب السلطة فيما يلي: وذلك بإعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تمت بصلة إلى السلطة الإدارية المصدرة للقرار.

7- سامي جمال الدين: "أصول القانون الإداري"، شركة مطابع الطوبجي التجارية القاهرة، سنة 1993، طبعة الأولى، ص 27.
8 - شقروني أنور: "الشرطة الإدارية الجماعية في القانون المغربي"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، بجامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية بفاس، السنة الجامعية: 2006-2007، ص 232.
9- المرجع نفسه.

ومن الجدير بالذكر أن السلطة المكلفة بممارسة الشرطة الإدارية تختلف حسب طبيعة الضبط الإداري ونطاقه حيث تمارس الشرطة الإدارية الوطنية اختصاصاتها في نطاق الدولة ككل، فيما تمارس الشرطة الإدارية المحلية على مستوى نطاق ترابي أقل، ويمكن تحديد الهيئات التي تمارس الشرطة الإدارية على المستوى الوطني في رئيس الحكومة وذلك بموجب الفصل 90 من دستور 2011¹⁰ الذي يمنح له حق ممارسة السلطة التنظيمية، بالإضافة إلى الوزراء، ثم الوالي أو العامل، الباشوات والقواد، وأخيرا رؤساء المجالس الجماعية والمقاطعات في إطار نظام "وحدة المدينة"¹¹، وعلى المستوى المحلي قد أوكل المشرع اختصاصات مهمة لرئيس المجلس الجماعي وفي ميادين محددة للمجلس الذي يرأسه، وذلك من خلال المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14¹² المتعلق بالجماعات حيث نصت على أن رئيس المجلس الجماعي هو السلطة المختصة بممارسة الشرطة الإدارية داخل تراب الجماعة، غير أنها نصت في الوقت ذاته على استثناء اختصاصات محددة في المادة 110 والتي يعتبر العامل هو الجهة المختصة في ممارستها أو من ينوب عنه من باشوات أو قواد.

وتنقسم الشرطة الإدارية، لشرطة إدارية عامة تعمل على الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام والسكينة العامة ثم الصحة العامة، وتكتسي طابع العمومية والتجريد في الحياة العامة، ثم الشرطة الإدارية الخاصة التي يحدد مهام نشاطها بدقة، إذ تستلزم إجراءات وخصوصيات مقننة ومضبوطة مثل شرطة السياحة، شرطة السير والجولان، شرطة التعمير...¹³.

ولأجل ذلك يتم التمييز بين الشرطة الإدارية العامة والخاصة وبين الشرطة الإدارية الوطنية والشرطة الإدارية المحلية أو الجماعية وهي التي تعيننا في هذا البحث. أما المجالات التي

¹⁰- الدستور المغربي لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 منشور في الجريدة الرسمية في عددها 5964 مكرر الصادر في 30 تموز/يوليو 2011، ص 3621.

¹¹- بوقفيل سعيد: الشرطة الإدارية الجماعية في ضوء المستجدات القانونية والعمل القانوني والعمل القضائي، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمانة الرباط /الطبعة الأولى سنة 2018، ص 48، 49.

¹²- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 1436 (23 يوليوز 2015).

¹³- بوقفيل سعيد: الشرطة الإدارية الجماعية في ضوء المستجدات القانونية والعمل القانوني والعمل القضائي، مرجع سابق، ص 49.

يمكن تنظيمها بواسطة تدابير الشرطة الإدارية فهي مجالات كثيرة ومتنوعة بوسعها أن تطل جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية داخل الجماعة، كما يمكنها أن تغطي مختلف أوجه النشاطات الفردية والجماعية¹⁴.

فيما تلجأ سلطات الشرطة الإدارية إلى وسائل وأساليب متعددة للحفاظ على النظام العام داخل المجتمع بصورة دائمة، بمقتضى ما تملكه من سلطات، تجبر بها الأفراد على احترام إرادتها، سواء أكانت هذه الإرادة أمرا أو نهيا، وتجدر الإشارة أن وسائل الشرطة الإدارية، تتميز على اختلاف صورها بميزتين أساسيتين هما: الأولى؛ إنها وسائل وقائية، وليست عقابية. والثانية إنها وسائل تنشئ مركزا قانونيا جديدا أو تعدل وتلغي مركزا قانونيا قائما¹⁵.

إن مشكلة تداخل الاختصاصات بين السلطة المحلية ورؤساء المجالس الجماعية، ليست حديثة العهد، بل يمكن اعتبار بزوغها منذ الاستقلال، واعتماد نظام اللامركزية الترابية ببلادنا، وبدأ يتجلى ذلك منذ تطبيق ظهير 23 يونيو 1960¹⁶ لتنظيم الجماعات وهيئاتها، ثم تطبيق ظهير 12 شتنبر 1963 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها. غير أن حجم التداخل عرف اتساعا وأبعادا أوسع بعد تطبيق ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي اتجه أكثر إلى توسيع نطاق تدخل الجماعات وهيئاتها في مجالات التنمية المختلفة وكذا في مجال الشرطة الإدارية المحلية سواء على مستوى المجالس التداولية أو على مستوى رؤسائها¹⁷.

فقد كان لصدور هذه التشريعات أثر واضح في تعميق غموض دور كل من الدولة والجماعات المحلية والزيادة في إبهام العلاقات القائمة بينهما، وكان من الطبيعي جدا أن

¹⁴- أجعون أحمد: "توزيع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية بين رئيس المجلس الجماعي والسلطة المحلية"، مقال أشغال الندوات المنظمة لتدبير الشأن المحلي من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية ووزارة الداخلية سنة 2005.

¹⁵- مشرف عبد العليم عبد المجيد: «دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة-دراسة مقارنة مرجع سابق، ص 124.

¹⁶- ظهير شريف يتعلق بالتنظيم الجماعات، المؤرخ في 23 يونيو 1960 منشور بالجريدة الرسمية عدد: 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960، ص 1970.

¹⁷- الرماش عز الدين: " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء " أطروحة لنيل الدكتوراة في القانون العام جامعة سيدي محمد بن عبد الله، السنة الجامعية 2019-2020، ص130.

يكون لهذا الغموض والإبهام آثار سلبية على أكثر من مستوى بحيث لم يعد بالإمكان معرفة سواء من الناحية القانونية أو العملية من يقوم بماذا أو من يمول ماذا ومن هو المسؤول قانونا عن مشروع أو عمل ما.

فإذا كان ظهور 1976¹⁸ قد اكتفى بالإشارة إلى تحويل اختصاصات الباشوات والقواد إلى رؤساء الجماعات المحلية وحدد المهام الضبطية لممثلي السلطة بشكل حصري، فإن القانون رقم 00-78¹⁹ بمثابة ميثاق الجماعي لسنة 2002 قد حاول الفصل بين هذه الاختصاصات عبر توضيح ما للجماعات المحلية وما للسلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية. غير أن الممارسة الميدانية أثبتت أن التداخل لازال حاصل على الأرض الواقع، وهو ما حدا بالمشروع إلى مراجعة أخرى لهذا الموضوع في إطار القانون رقم 08-17²⁰.

علاوة على ذلك لم تفلح التحولات التشريعية التي عرفها المغرب بعد دستور 2011²¹ وما أعقب ذلك من مراجعة شاملة للقانون المنظم للجماعات المحلية، بتبني القانون التنظيمي رقم 113.14²² المتعلق بالجماعات الذي ارتكز على رؤية جديدة تروم تليين سلطة الوصاية لتصبح مراقبة إدارية على مشروعية مقررات المجلس وقرارات الرئيس وكذا اعتماد مفهوم التدبير الحر الذي يطلق يد الرؤساء أكثر في تدبير شؤونهم الجماعية، لم تفلح في رفع الالتباس الذي لا زال يلف هذا الموضوع.

وباعتبار السلطة المحلية تمثل السلطة المركزية تتوفر على جانب محدد للتدخل في مجال الشرطة الإدارية العامة على المستوى المحلي، وهو ما تتضمنه المادة 110 من القانون رقم 113.14²³ المنظم للجماعات المحلية و المقاطعات ، حيث تنص على اختصاص

18- ظهور شريف بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، المؤرخ في 30 شتنبر 1976، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3335 بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص 3335.

19- القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 297-02 بتاريخ 25 رجب (3 أكتوبر 2002)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5850 بتاريخ 21 نونبر 2002، ص 3468.

20- القانون رقم 08.17 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 153-08، بتاريخ 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) المتعلق بالميثاق الجماعي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009)، ص 536.

21- الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

22- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

23- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

السلطة المحلية الممثلة للسلطة المركزية في المحافظة على النظام و الأمن العمومي ، و الذي يتجسد في درء كل ما من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، بمعنى التدخل من أجل الوقاية ، و بما أن الوقاية هي موضوع اختصاص الشرطة الإدارية، فمعنى ذلك أن السلطة المحلية تمارس جانباً من هذا الاختصاص على أساس أن تدخل هذه الأخيرة في المجال لا يخلو من أهمية بالغة إلى حد أمكن معه القول إنه قد يشكل في بعض الأحيان القاعدة، و أن تدخل الأجهزة المنتخبة يشكل الاستثناء²⁴.

إن إشكالية تداخل سلطات الضبط الإداري فيما بينها حول ممارسة اختصاص معين في هذا الإطار لا تعني فقط المغرب وإنما معروفة أيضاً على مستوى العديد من الدول سواء منها العربية أو الغربية، ففي النظم المقارنة وخاصة فرنسا، يمكن تصور حالات إمكانية التنافس بين هذه الأجهزة المتدخلة، فمثلاً إذا سمحت سلطة الشرطة الخاصة بالسينما عرض شريط على العموم، فهذا لا يمنع سلطة الشرطة العامة المحلية من إصدار قرار من منع عرض ذاك الشريط داخل دائرة اختصاصها الترابي²⁵، إذا لم تكن الظروف المحلية تسمح بعرض هذا الشريط بحيث يشكل خطراً على النظام العام المحلي، وعلى العكس من ذلك لا يمكن لسلطة الشرطة العامة المحلية بعرض شريط وقع منعه من طرف سلطة الشرطة الخاصة²⁶.

وتكمن أهمية الموضوع في كون تنازع الاختصاص من أكثر الإشكاليات في مجال الإدارة المحلية، وخاصة في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية التي شغلت اهتمام مختلف الفاعلين والمتدخلين في الممارسة الجماعية، اهتمام تجلى على الخصوص في محاولتها لإيجاد حلول موضوعيه لهذا التنازع.

²⁴- بوطالب مليكة: "الشرطة الإدارية المحلية" رسالة لنيل الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، مراكش، سنة 2017-2018، ص 66.

²⁵- وهذا ما سار عليه القضاء الفرنسي حيث صدر عن محكمة التنازع الفرنسية في 18 دجنبر 1959 الحكم المتعلق برفض طلب مقدم من طرف شركة le film lutetir ، بنقد قرار عمدة نيس الذي منع الشركة من عرض فيلمها الترابي بالرغم من موافقة وزير الإعلام، وتم تبرير هذا الحكم بكون موافقة وزير الإعلام أولية واحتياطية نظراً لكون الفيلم قد يعرض بعض الأشياء التي تمس بالأخلاق أو كل ما يخل بالنظام العام، كما أن القانون يسمح للعمدة إمكانية منع في مجاله الترابي ما من شأنه المساس بالأمن و الأخلاق و لو منح الوزير الإذن.

²⁶- عز الدين الرماش: " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء"، مرجع سابق، ص 179.

إن تداخل الاختصاص ما بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة يظهر في كثير من الميادين إلى درجة أنه لا يمكن القول بان هناك مجال لا يخلو منه ويرجع ذلك لعدة اعتبارات منها العمومية التي تتسم بها عبارة النظام العام والتي تجعل الباب مفتوحا أمام الأجهزة المحلية الممثلة للسلطة المركزية للتدخل حتى في المجالات المخصصة لرئيس المجلس الجماعي وبمعني أن عبارة النظام العام قد تضم ما هو محدد على سبيل الحصر وما هو غير محدد، ومختلف الدراسات التي تناولت موضوع الشرطة الإدارية الجماعية وخاصة إشكاليه تنازع الاختصاص، حاولت وهي تحلل الأسباب الكامنة وراء ذلك، أن ترجعها إلى عنصر واحد هو ضعف التشريع المغربي في هذه المجال، ذلك أن التشريع ومن خلال مقتضيات النصوص القانونية ذات الارتباط بمجال الشرطة الإدارية وغيرها من العناصر الأخرى قد ساهم بشكل فعال في تكريس وضعية تنازع الاختصاص.

وقد عرفت فترة الطوارئ الصحية في المغرب سابقة قانونية في هذا المجال، فمن خلال مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية بتاريخ 24 مارس 2020²⁷، الذي أوكل الى وزارة الداخلية بشكل أساس، مهمة تنفيذ إجراءات حالة الطوارئ الصحية، كون دور رجال السلطة هو دور مرتبط بالمصالح اليومية للمواطنين، وذلك انطلاقا من صلاحيات واختصاصات رجال السلطة، التي لها علاقة مباشرة خاصة بخدمات القرب. حيث عمل رجال السلطة على تنفيذ التعليمات التي تعتبر الضامنة لسلامة الناس، على نحو يوفق بين التغلب على عامل الزمن، وعدم تضییع فرصة الخضاع للتعليمات بما أنه صمام أمان لتحقيق السلامة، ومحاولة للتحكم في بعض الاستفزازات الصادرة عن المواطنين الكابحة لسرعة مواجهة الخطر، مما يقود إلى وقوع سلوكيات وصفت بأنها عكست ممارسات طغى فيها الشطط في استعمال التعليمات بنية محمودة، حرصا مرة أخرى على عدم تضییع الوقت في إحالة المستفز بسلوكه العصياني على المسطرة الجزرية²⁸.

²⁷- مرسوم رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات المعلن عنها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر، الصادر بتاريخ 24 مارس 2020، ص 1782.

²⁸- الغالي محمد: "تدبير مخاطر الظروف الطارئة خلال أزمة كورونا فيروس كوفيد-19 ملاحظات وخلصات": مقال ضمن المؤلف الجماعي لحالة الطوارئ الصحية: التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعدها، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، سنة 2020، ص 189.

فيما ظهر بأن الجماعات الترابية أثناء تدبير هاته الأزمة من طرف الدولة، أنها وجدت نفسها عاجزة أمام مبدأ التدبير الحر أو حتى أمام مبدأ التفريع، إذ يتطلب تدبير مثل هذا النوع من الأزمات، التوفر على بيانات ومعلومات دقيقة لمساعدتها على تدبير مختلف الظروف العادية والطارئة، وبالتالي تحقيق أمن وسكينة ساكنتها (مثل احصائيات تصنيف: الأطفال، المسنون، ذوي الإعاقة، النساء....)، ولم تستطع مختلف مجالس الجماعات تفعيل اختصاصاتها في مجال حفظ الصحة والسلامة لساكنتها كما نصت عليها المادة 83 من القانون التنظيمي 113.14²⁹ فضلا على أن رؤساء الجماعات وذلك في إطار مبدأ التدبير الحر، لم يعملوا على تفعيل اختصاصات المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 مع مراعاة أحكام المادة 110 منه، التي تعطي لرئيس مجلس الجماعة صلاحيات ممارسة الشرطة الإدارية³⁰.

وقد كان من دوافع اختيارنا لهذا الموضوع اتصاله الوثيق بالحياة اليومية للمجتمع، وأكثر تأثيرا على حقوق وحرريات الأفراد وبالنظام العام، وأيضا لأهميته في حقل القانون الإداري، ولدوافع شخصية لما تركته في نفسي واقعة جماعة "لوطا" بإقليم الحسيمة التي طرحت إشكالية تداخل القوانين وتنازع الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية، ومما لا شك فيه أن غموض وتداخل الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية لما له من تأثير سلبي على ممارسة الاختصاصات الجماعية في مجالات عدة فمع تشابك الوظائف والصلاحيات وتقاطعها وتدخل الجماعات في كل الميادين والقضايا، يترتب عنه لا محالة تضارب في الأدوار والأنشطة والمجهودات مما يخلف أثر معكوس في ممارسة هذه الاختصاصات. ناهيك عن ذلك تعدد النصوص المنظمة للشرطة الإدارية فهي كثيرة ومتنوعة وفيها من يحيلك على بعضها البعض وفيها من يعدل البعض الآخر أو يلغيه أو يتممه؛ فهذا تشتت يؤدي إلى تداخل الاختصاص. إضافة لهذه الأسباب القانونية نجد أسبابا ذات طبيعة سوسيو-سياسية مرتبطة بضعف المستوى الثقافي لبعض المنتخبين وغياب الكفاءة والمؤهلات عند البعض الآخر، التي تحول دون الإلمام بمجال الشرطة الإدارية الجماعية.

²⁹- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

³⁰- الغالي محمد: "تدبير مخاطر الظروف الطارئة خلال أزمة كورونا فيروس كوفيد-19 ملاحظات وخلاصات"، مرجع سابق، ص 191.

واستنادا لما سبق فتنازع الاختصاص ليس وليد مرحلة أو نص قانوني ولكنه وليد ممارسة مهام الشرطة الإدارية، ذلك أن شساعة النظام العام كمفهوم بحد ذاته يوسع من مجالات تدخل الإدارة المحلية، ومن تم تدخل الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة. فإن تداخل وتشابك الاختصاص بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة يرجع إلى الطريقة التي اعتمدتها التشريعات المغربية المنظمة للامركزية الترابية، والتي أنتجت صيغا مبهمة وفضفاضة، على مستوى النصوص التنظيمية مما يصعب معه وضع فصل قاطع وواضح بينها في مختلف الميادين والقطاعات، مما يؤدي إلى نشوء منازعات بينهما، ذلك أن المشرع لم يوضح بما فيه الكفاية حدود وصلاحيات كل جهة إزاء الاختصاص الموكول لها³¹.

ويستهدف البحث في موضوع تنازع الاختصاصات، إلى استيعاب مجال الشرطة الإدارية المحلية من خلال التعرف على واقع ممارسة الشرطة الإدارية المحلية، ومن خلال وضع مقارنة بين النصوص التنظيمية والواقع العملي، وما تعرفه من اختلالات، وكذا استعراض بعض مظاهر تداخل الاختصاص في مجال ممارسة الضبط الإداري بالجماعات سواء على مستوى النص القانوني أو الممارسة، وتوضيح موقف الفقه والاجتهاد القضائي بخصوصها والأليات المقترحة لإزالة هذا اللبس.

فما هي أسباب وأشكال تنازع الاختصاصات في ميدان الشرطة الإدارية المحلية؟ وماهي الوسائل التي يمكن لها إزالة هذا اللبس الواقع في تداخل الاختصاصات؟

وتأسيسا على الإشكالية المطروحة، سنحاول مناقشة هذا الموضوع من خلال فصلين أساسيين، حيث سنتطرق في (فصل أول): لتجليات تنازع الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية المحلية، أما (فصل ثان): فسننتقل إلى أليات ووسائل الحد من تداخل الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية المحلية.

³¹ - بوجيدة محمد: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جماعية، العدد 78، الطبعة الأولى 2008، ص 288.

الفصل الأول:

تجليات تنازع الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية المحلية

إذا كان الأصل أن تنظيم الحرية يتم من قبل المشرع وحده عن طريق القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة، فإن المشرع قد لا يستطيع الإلمام بكافة تفاصيل ذلك، الأمر الذي يستلزم وجود وسيلة قانونية يمكن من خلالها استكمال النقص التشريعي عند تنظيم الحرية، بتنسيقها وفقا للظروف والملابسات ومقتضيات الحفاظ على النظام العام، وهذا ما كان سبباً في ظهور ما يعرف بوسائل الشرطة الإدارية، كإحدى الوسائل القانونية والوقائية لتنظيم ممارسة الحريات العامة بهدف المحافظة على النظام العام، كضرورة لا بد منها لإكمال النصوص التشريعية المنظمة لتلك الحريات.

وهكذا فإن سلطات الشرطة الإدارية محددة بعدة نصوص قانونية، وتتوفر على وسائل مهمة تمكنها من التدخل لفرض تدابير شرطية ضرورية لمساعدة الأفراد على ممارسة أنشطتهم المختلفة بصورة طبيعية وضمان المساواة فيما بينهم وعدم تعدي بعضهم على بعض، كما يمكن لها في حالة الضرورة القصوى استعمال القوة العمومية لضمان تنفيذ قراراتها تجاه كل الأطراف، بالإضافة إلى تنوع مجالات ممارسة الشرطة الإدارية المحلية التي تنقسم إلى شرطة إدارية عامة وأخرى خاصة.

ومن خلال الممارسة في مجال الشرطة الإدارية على المستوى الوطني أو المحلي يمكن الوقوف على هوة عدم التوازن وحجم الاختلال الذين يعاني منهما هذا المجال حيث اتساع مجال الشرطة الإدارية بنوعيتها، تعدد المتدخلين حتى أنه يصعب وضع حد فاصل بين تدخل هاته الجهة أو تلك، تعدد النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم هذا الميدان، والتي أصبحت متجاوزة نظرا لكون معظمها يعود إلى أوائل عهد الحماية، في مقابل أهمية وخطورة ميدان الشرطة الإدارية من كونه يرتبط بمجال حقوق الفرد والجماعة وحرياتهم، كما أن خطورته تكمن في أن ممارسته خارج نطاق المشروعية، وقد ساهم هذا التداخل ضعف تدخل المشرع في مجال تحديد وتوزيع وتوضيح اختصاصات الجماعات الترابية خاصة سلطات الشرطة الإدارية، يضاف إلى هذا تعدد مستويات اللامركزية ببلادنا والتقسيمات الترابية المعتمدة، وكذا أسباب أخرى³².

³²- الرماش عز الدين: " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء" مرجع سابق، ص 91.

المبحث الأول: المسببات القانونية لتنازع اختصاصات الشرطة الإدارية المحلية ومجالات تداخلها

يشهد تطبيق اختصاص الشرطة الإدارية مجموعة من الإكراهات على المستوى المحلي، حيث الغاية من الشرطة الإدارية، منذ نشأة المفهوم تتمثل في حماية النظام العام بكافة مواضيعه، والذي لا يعرف استقرارا بفعل تغير أنساق المجتمع ومن غير تغير على مستوى البنية أو المنظومة السياسية للدولة، فممارسة مهام الشرطة الإدارية تجد صعوبات في التطبيق خصوصا في نطاق الجماعات الترابية، نظرا لاشتغال السلطة المحلية ورئيس المجلس داخل حدود ترابية واحدة، فإن هذه الممارسات يعيقها ما يطلق عليه فقها تنازع الاختصاص فيما يخص مهام الشرطة الإدارية. ومن خلال الممارسة في مجال الشرطة الإدارية على المستوى المحلي يمكن الوقوف على هوة عدم التوازن وحجم الاختلال الذين يعاني منهما هذا المجال حيث اتساع مجال الشرطة الإدارية بنوعيتها، من الطبيعي جدا أن تبرز آثار وانعكاسات سلبية بسبب تداخل وغموض المقتضيات القانونية الخاصة باختصاصات الجماعات الترابية في مجال الشرطة الإدارية وتناقضها أحيانا مما يؤثر في التدبير المحلي إن على مستوى الحكامة بالنظر للدور الذي تلعبه هذه الأخيرة في تفعيل العملية التنموية وكذا على مستوى المواطن لارتباط مهام الشرطة الإدارية بنشاط الأفراد مما يؤدي إلى انخفاض التنازع في الاختصاص³³.

المطلب الأول: الآثار القانونية لتنازع الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية المحلية

تتمثل الأسباب القانونية على وجه الخصوص في عدم دقة الصياغة التي جاءت بها النصوص القانونية المنظمة لمجال اختصاصات سلطات الشرطة الإدارية، من خلال استعمال عبارات فيها نوع من الغموض والالتباس، فضلا عن عدم وضوح وتشتت بعض مجالات الاختصاص، وكذا الصعوبة التي يثيرها إعطاء تعريف واضح ومحدد لمضمون النظام العام المحلي والعناصر التي تكونه بالنظر إلى خصوصية هذا النظام على الصعيد المحلي، ومن

³³- بوقيتل سعيد: الشرطة الإدارية الجماعية في ضوء المستجدات القانونية والعمل القانوني والعمل القضائي، مرجع سابق، ص45.

ضمن العوامل التي كرسَتْ إشكالية تنازع الاختصاص بين مختلف سلطات الشرطة الإدارية الجماعية.

الفقرة الأولى: غموض مقتضيات النصوص القانونية

يؤدي الغموض في النصوص القانونية، إلى جعل القارئ أو المتأمل للنص في موقف الحائر المتردد، حول أي المعنى أو المدلول المراد منه بالضبط والذي يتعين الأخذ به، وذلك بسبب إقحام كلمات وجمل وتعابير مقصودة تحتل دلالات ومعان متباينة حتى يمكن إيجاد المعنى المرغوب فيه عند الحاجة، ويقال عندها إن النص يلفه الغموض، فتفسير النص، فغالبا ما يتم اللجوء إليه عندما تكون هناك حاجة تدعو إلى ذلك، بحيث يصعب تحديد المقصود بالضبط من النص الظاهر والذي يحتمل أكثر من معنى، إما بسبب صياغته بجمل وتعابير فضفاضة يمكن تفسيرها تفسيراً واسعاً يتسع لأكثر من مدلول، أو لسبب غير هذا. الأمر الذي يجعل المقصود من النص يتأرجح بين هذا الطرح أو ذاك³⁴، ويصبح الاختيار صعباً، ويفتح مجالا واسعاً من النقاش حول مضمون النص برمته³⁵.

فمختلف النصوص القانونية التي نظمت مجال صلاحيات سلطات الشرطة الإدارية الجماعية، سواء الفصل 44 من ميثاق 1976 أو المادة 49 من قانون 78-00 المعدل والمغير للقانون 17-08 أو المادة 100 من القانون التنظيمي 14-113³⁶ المتعلق بالجماعات وكذا مقتضيات ظهير 01 مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي لمتصرفي وزارة الداخلية وظهير 15 فبراير 1977 المنظم لاختصاصات العمال وغيرها من النصوص القانونية الأخرى، قد تميزت بكون الصياغة التي جاءت بها، فيها من عدم الدقة والوضوح ما يؤدي إلى تدخل اختصاصات هذه السلطات، وذلك إما لكونها جاءت متعارضة فيما بينها أو مع تنصيصات قانونية غيرها، أو لكونها استعملت عند تحديد إطار اختصاصات البعض منها عبارات تزكي

³⁴- منطقياً لكل واحد الحق في اختيار التفسير الذي يراه صواباً اعتماداً على وجهة نظره الخاصة. غير أنه من الناحية العملية هناك أدوات معروفة عند رجال القانون يلجأ إليها عند التفسير منها: المقارنة إرادة المشرع - الأعمال التحضيرية عند إعداد مشروع النص - مفهوم الموافقة - مفهوم المخالفة - تقديم الخاص على العام، إلى غير ذلك من الأدوات المعروفة عند رجال القانون.

³⁵- أشرفي عبد العزيز: " الشرطة الإدارية الممارسون لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها"، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى 1427-2006، ص 282.

³⁶- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

عدم الدقة والوضوح ، ومن ذلك مثلا أنها استعملت سواء في نطاق ظهير 1976 أو قانون 00-78³⁷ المعدل والمغير بالقانون 17-08³⁸ أو القانون التنظيمي 14-113³⁹ المتعلق بالجماعات عند تحديد صلاحيات هيئة رجال السلطة المحلية عبارة "النظام"، حيث جاءت على الشكل التالي: "المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة" دون توضيح المغزى من ذلك، خاصة إذا علمنا أن هذه العبارة ذات مضمون واسع وعام وتشمل جميع عناصر النظام العام الذي تسعى جميع سلطات الشرطة الإدارية المحافظة عليه، غموض يزكيه ويدعمه، كون حتى مفهوم النظام العام هذا يثير العديد من الإشكاليات والصعوبات المتمثلة على الخصوص في صعوبة إيجاد تعريف واضح ودقيق لمضمون النظام العام، مما يؤدي بالأساس إلى صعوبة تحديد عناصر هذا النظام، وذلك بالنظر إلى الخصوصيات التي يتميز بها على الصعيد المحلي⁴⁰.

فمن خلال النصوص القانونية، يعتبر رئيس المجلس الجماعي هو ممثل للجماعة المحلية وليس للسلطة المركزية، وبالتالي ما يمارسه من اختصاصات فإنما يتم لحساب هذه الجماعة⁴¹، لكن صياغة الفقرة الأولى من الفصل 44 من الميثاق الجماعي ل 1976 التي تجعل رئيس المجلس الجماعي يمارس اختصاصاته في مجال الشرطة الإدارية الجماعية تحت مراقبة السلطات العليا المخولة إلى ممثل السلطة المركزية، وهو ما يطرح إشكالية استقلال الجماعة المحلية ككل لأن رئيسها خاضع لمراقبة شخص معنوي عام خارجي عن الجماعة باعتبارها شخصا معنويا عاما متمتعاً بالاستقلال الإداري والمالي⁴².

كما أن تحديد الاختصاصات في القانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة يذكي هذا الغموض وهذا التناقض بل وهذا التنازع⁴³، وهو نفس الأمر بالنسبة

³⁷ القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، مرجع سابق.

³⁸ القانون رقم 08.17 المتعلق بالميثاق الجماعي، مرجع سابق.

³⁹ القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁴⁰ الرماش عز الدين: " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء" مرجع سابق، ص 133.

⁴¹ طبقا للفصل 39 من ظهير 23 يونيو 1963 الذي ينص على أن رئيس المجلس الجماعي يمثل الجماعة في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

⁴² الرماش عز الدين: " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء"، مرجع سابق، ص 134.

⁴³ العلام محمد: التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية الحقوق، الدار البيضاء، سنة 1997، ص 43-44.

للقانون التنظيمي 14-113⁴⁴ المتعلق بالجماعات، فإذا كانت اختصاصات السلطة المحلية قد حددت على سبيل الحصر في المادة 110، فإن المادة 100 وردت فيها اختصاصات المجلس الجماعي على سبيل القاعدة العامة، بمعنى أن اختصاصاته قد تتقاطع في امتدادها الواسع مع اختصاصات السلطة المحلية علما أن هذه الاختصاصات قد تتناول بعض مجالات الشرطة الإدارية.

والمشرع المغربي في سياق حديثه عن الاختصاصات التي ظلت تتمتع بها السلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية، والتي عبر عنها بالمحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة، يكون قد مزج بين فكرة النظام العام والأمن العام، في حين أن هذا الأخير ما هو إلا عنصر من العناصر الثلاثة المكونة للنظام العام، إلى جانب الصحة العامة والسكينة العامة⁴⁵.

زيادة على هذا فإن المادة 110 تثير بدورها نفس الغموض، ويكشف عن ضعف التشريع المغربي في مجال الشرطة الإدارية، وذلك من خلال عدم حرصه على إيجاد نوع من التلاؤم والتجانس بين النصوص القانونية التي يتضمنها القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، حيث أن المشرع المغربي بعدما احتفظ ضمن صلاحية السلطة المحلية باختصاص المحافظة على الأمن العمومي، وذلك تماشيا مع الفلسفة العامة للميثاق الجماعي الرامي عموما إلى ترسيخ الديمقراطية المحلية، نجده في المادة 107 يسند نفس الاختصاص إلى رئيس المجلس الجماعي، من خلال تأكيده على أنه بإمكانه أن يتولى تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالأمر العمل، طبقا للشروط المحددة بالمرسوم الجاري به العمل على تنفيذ جميع التدابير الرامية على ضمان سلامة المرور والسكينة والمحافظة على الصحة العمومية، وهذه الوضعية من شأنها أن تخلق تصادما بين الجهتين، على اعتبار تدخلهما في مجال واحد وبالتالي تنازعهما.

كما يتجلى هذا التنازع في الحالات التي يسند فيها القانون إلى سلطات الشرطة الإدارية اختصاصات في نفس الميدان أو في ميادين متباينة. ويبدو ذلك جليا في الحالة الأولى، بالرغم مما نصت عليه المادة 101 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات حول اختصاصات رئيس

⁴⁴- القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁴⁵- الرماش عز الدين: " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء، مرجع سابق، ص135.

المجلس الجماعي في مجال الشرطة الإدارية المتعلقة بميدان التعمير⁴⁶، فإن هناك نصوص أخرى ومناشير عديدة، وكذا الممارسة العملية، كل ذلك قد أدى إلى تضارب الاختصاصات وتداخلها وتشابك الأدوار والمسؤوليات في هذا الميدان الذي يعتبر اختصاصا أصيلا من اختصاصات الشرطة الجماعية⁴⁷.

إن المشرع المغربي ساهم بشكل أساسي في تكريس غموض كبير في ميدان الشرطة الإدارية، فضلا عن كونه أناط بأجهزة مختلفة صلاحية التدخل في معظم مجالات الشرطة الإدارية الجماعية، دون أن يحدد بوضوح وبدقة اختصاص كل هذه الأجهزة، الأمر الذي ساعد على تعميق التنازع في الاختصاص على صعيد الممارسة العملية⁴⁸.

ومن هنا يمكن أن نخلص على كون مسألة تنازع اختصاص الشرطة الإدارية، من خلال الأمثلة المشتقات كمواقع النشاط الإداري، قد طرحها الممارسة قبل أن يطرحها غموض النص القانوني الذي يستوجب تدخل المشرع، الفقه والاجتهاد القضائي حتى يتبدد الغموض ويتضح اللبس، لتظهر الحاجة إلى تحديد اختصاص الجهات الإدارية المحلية في ممارسة الشرطة الإدارية، وعليه يظهر بجلاء التداخل الكامن في مجالات الشرطة الإدارية على المستوى المحلي، وذلك بالرغم من التفصيل الذي أفردته سابقا الميثاق الجماعي وحاول معالجته القانون المنظم للجماعات، وهو ما يتطلب إعادة المراجعة في تطبيقات مهام الشرطة الإدارية، وإن كان المشرع قد وضع حدودا لممارسة الشرطة الإدارية، فإنه لم يحدد من خلال المادة 100 بالنسبة لرئيس الجماعة حدود اختصاصاته في مجالات سلامة المرور والصحة العامة والسكنية العامة، حيث أن عبارة "يضطلع" لا تعيني الحصر ولكن يستفاد منها ما يمكن أن يمارسه رئيس المجلس بهذا الخصوص، وفتح المجال أمام ما يمكن أن يتدخل به من إجراءات

46- فبالنسبة لرخص البناء مثلا، وبالإضافة إلى عدد السلطات والأجهزة المتدخلة بخصوص مسطرتها وقرارات تسليمها كثيرا ما اختلط وتشابك دور رئيس المجلس الجماعي بدور الوكالة الحضرية، ومصالح العمالة أو الإقليم أو غيرها، إذ أن النصوص القانونية المنظمة للوكالة الحضرية تخولها فرض رأيها المطابق أو الملزم الذي لا يستطيع حياله الجهاز التنفيذي للجماعة إلا التطبيق بحذافيره والخضوع له سواء بالنسبة للقرارات الإيجابية (منح الرخص) أو السلبية (قرارات الرفض أو تأجيل البت)، مع العلم أنه في العديد من الحالات لا يقوم هذا الرأي على أساس فرض احترام ضوابط وقواعد وثائق التعمير بل على اعتبارات أخرى كاعتبارات الملاءمة، أو يبنى على فهم خاطئ للمقتضيات التنظيمية والقانونية الجاري بها العمل، بل قد يؤسس على نصوص أصبحت متجاوزة في كافة الجوانب إن لم نقل غير قابلة للتطبيق.

47- الرماش عز الدين: "الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء" مرجع سابق ص 136.

48- المرجع نفسه.

ذات طبيعة وقائية للموضوع المراد التدخل فيه والذي لا يمكن أن يكون بأي وجه من الأوجه خارجا عن نطاق ما تم تناوله بالمادة المذكورة.

الفقرة الثانية: تعدد النصوص القانونية

يعد من بين الإيجابيات التي جاء بها القانون رقم 113.14⁴⁹ المتعلق بالجماعات ، أنه حسم في بعض المسائل التي كان يثار خلافا حولها، وما إذا كانت تدرج ضمن اختصاصات السلطة المحلية أو السلطة المنتخبة، كما هو الشأن بالنسبة للسكينة العامة، عندما نص صراحة في المادة 100 على أن رئيس المجلس الجماعي يبقى مختصا بممارسة هذا الاختصاص، وأعاد البعض منها إلى هذا الأخير بحكم إدراجها ضمن الشؤون المحلية، كما الشأن بالنسبة لتنظيم قطاع المقالع وتسييره، ونزع من السلطة المحلية بعض الاختصاصات التي أثبتت التجربة عدم ارتباطها بها كهجرة الشغالين، وزجر السكر العلني والإكراه البدني، ووضع إطارا لاختصاص رؤساء المجالس الجماعية، إطارا يمكن اعتباره بمثابة قائمة توجيهية غير حصرية لأهم الاختصاصات التي يمكن أن يمارسها هؤلاء لكل ما له علاقة بالصحة والسكينة والمرور، وهو ما يمكن أن نعتبره بمثابة "خارطة الطريق"، فإنه من المسائل السلبية التي يمكن تسجيلها عليه أن بعض الاختصاصات الأخرى، قد تم تشتيتها ما بين هذه السلطة ورؤساء المجالس، كما هو الشأن بالنسبة لتنظيم "الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات"⁵⁰.

وفي الوقت الذي تنص فيه المادة 110 من القانون 113-14⁵¹ على أن السلطة المحلية تبقى مختصة بمراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات، نجد أن المادة 100 من نفس القانون تمنح رؤساء المجالس اختصاص تنظيم ومراقبة إقامة واستغلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات

⁴⁹- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁵⁰- الرماش عز الدين: " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء " مرجع سابق، ص 140.

⁵¹- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

والشعارات بالطريق العمومي وتوابعه وملحقاته⁵²، وهنا يتبين لنا أنه حافظ على نفس النهج الذي كان يتبعه أثناء القانون 08.17⁵³ المتعلق بالميثاق الجماعي⁵⁴.

وهذا الواقع الإيجابي، والهادف إلى توزيع الأعباء على مختلف سلطات الشرطة الإدارية⁵⁵، قد تنشأ عنه بعض النزاعات على مستوى الاختصاص، خاصة إذا كان القانون ذاته لا يوضح صراحة حدود الاختصاص الترابي والميداني لكل سلطة من السلطات المتدخلة.

وهكذا فعلى مستوى القرارات الفردية، ومنها التراخيص على وجه التحديد، فإن التداخل في الاختصاص بشأنها لا يسجله واقع الممارسة اليومية فحسب، بل يعلن عن نفسه بين الفينة والأخرى لدى سلطة المراقبة الإدارية في شكل منازعات بين الأجهزة المتدخلة، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أنه قد سبق وأن تشكلت لجنة مركزية للمنازعات عهد إليها بالنظر وإبداء رأيها حول بعض الميادين المتنازع بشأنها، زيادة على هذا فإن النصوص القانونية التي تولي أمر الحفاظ على النظام العام للعامل لا توضح لهذا الأخير المجال الترابي لتدخلاته ولا المجالات المرتبطة بفكرة النظام العام الموكول إليه أمر الحفاظ عليه، في الوقت الذي نجد فيه التراب الإقليمي للعمالة الذي قد يكون المجال الترابي لهذه الاختصاصات يتضمن مجموعة من الجماعات الترابية التي خول لها القانون صلاحية ممارسة الشرطة الإدارية في حدود مجالها الترابي، وهو ما يؤدي أحيانا إلى حصول نوع من التداخل في اختصاصات جهتي العامل ورؤساء المجالس الجماعية، خصوصا عندما يتعلق الأمر بشرطة المؤسسات المصنفة"، كما أن مراقبة تطبيق مقتضيات الرامية إلى الحفاظ على سلامة صحة العاملين

⁵² - من هنا يتبين أن المشرع لم يوضح بما فيه الكفاية حدود صلاحيات كل جهة إزاء هذا الاختصاص، هل ستتکفل السلطة المحلية بمراقبة مضمون الإشهار، وكذلك ما هي الغاية من منح رؤساء المجالس صلاحية تنظيم ومراقبة استغلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار، أهو الرغبة في منح هؤلاء اختصاص المحافظة على الجمالية والرونق، وهنا نسقط في التداخل الذي يمكن أن يحصل مع السلطة المحلية، فيما يخص مراقبة مضمون الإشهار، أم فقط منح رؤساء المجالس اختصاص الترخيص بإقامة أعمدة الإشهار.

⁵³ - القانون 08.17 المتعلق بالميثاق الجماعي، مرجع سابق.

⁵⁴ - الرماش عز الدين: " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء " مرجع سابق، ص 140.

⁵⁵ - بوخال ميلود: مدخل حول صعوبات ومعوقات الشرطة الإدارية الجماعية: أسبابها وتجلياتها، مرجع سابق، ص 15.

بهذه المؤسسات تناط بمفتشي الشغل، الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الاختصاص بين كل هذه الأطراف المتداخلة⁵⁶.

نفس الشيء يطبق على علاقة رؤساء المجالس الجماعية بالباشوات والقواد، بحكم أن القوانين المنظمة لهذه المؤسسات تخول لهذه الفئة من رجال السلطة صلاحية تنظيم هذا المجال من خلال الترخيص لها ومراقبتها، خاصة تلك المصنفة من الدرجة الثانية و الثالثة⁵⁷، في الوقت الذي نجد فيه سواء ظهير 30 شتنبر 1976 أو القانون 00-78⁵⁸ المعدل بالقانون 17-08⁵⁹ المتعلق بالميثاق الجماعي أو القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات قد نقل اختصاصات الشرطة الإدارية التي كانت تمارس من طرف الباشا والقائد- منها بالطبع شرطة المؤسسات المصنفة- إلى رئيس المجلس الجماعي، لكن دون أن تتم الإشارة صراحة إلى إلغاء مثل هذه القوانين المنظمة لهذا النوع من مجالات الشرطة الإدارية كما أنه إذا كانت بعض مجالات الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية الجماعية، تتميز بالتنشيت والتوزيع غير الواضح بين عدد من السلطات المتداخلة في هذا المجال⁶⁰.

ذلك أنه، وفيما يتعلق باختصاص تنظيم المهن الحرة، فإن المشرع قد أسنده سواء بمقتضى الفصل 44 من ميثاق 1976 أو المادة 49 من قانون 00-78 المعدل والمغير بالقانون 17-08، أو المادة 110 من القانون التنظيمي 14-113⁶¹ إلى السلطة الإدارية المحلية، دون أن يحدد ما إذا كان الأمر يتعلق بمهن حرة منظمة أو غير منظمة، خاصة وأن هناك اختلاف فيما يخص الجهة التي ترخص بممارسة كل مهنة من هذه المهن. ثم إن المشرع، وبالرغم من أنه

⁵⁶ عبد الباقي فاتحي: الجماعات المحلية والمؤسسات المضرة والخطيرة والمزعجة، تقرير نهاية التدريب، فوج الكتاب العامين للجماعات، مركز التكوين الإداري، الرباط، سنة 1999، ص 10.

⁵⁷ أما المؤسسات المصنفة من الدرجة الأولى يختص بالتخصيص بفتحها وزير الأشغال العمومية، الذي يرجع له قرار إغلاقها متى كان هناك خرق للشروط الصحية المفروضة. كما يرجع له إغلاق كل مؤسسة لم تكن مرتبة ومن شأن طبيعتها أن تحدث أسباب خطورة أو إزعاج أو تهديد للصحة العامة. مثلا: معامل الأسمدة التي تتمثل خطورتها في الرائحة الكريهة وتجمع الذباب وتلوث المياه. أنظر في هذا الشأن: دليل الشرطة الإدارية الجماعية، سلسلة دليل المنتخب الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 11.

⁵⁸ القانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، مرجع سابق.

⁵⁹ القانون 17-08 المتعلق بالميثاق الجماعي، مرجع سابق.

⁶⁰ فإنه بالنسبة للبعض الآخر منها، وعلى العكس من ذلك، وبالرغم من كونها تندرج إما فقط في نطاق اختصاصات وصلاحيات رؤساء المجالس الجماعية، أو السلطة المحلية فإنها تتميز بعدم الوضوح، خاصة فيما يتعلق بالكيفية التي ستمارس بها هذه الاختصاصات.

⁶¹ القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

نص في المادة 100 نفس القانون التنظيمي على أن رئيس المجلس الجماعي، "يقوم بتنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضرر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها"، فإنه بالمقابل لم يعدل المادة 110، إذ أنه كان لزاما عليه، تقاديا لكل غموض، أن ينص فيها على أن السلطة المحلية تبقى مختصة بتنظيم المهن الحرة المنظمة، ثم إنه في المادة 100 نص على أن رئيس المجلس يساهم فقط في المراقبة، دون أن يوضح المقصود بهذه المساهمة وحدودها، فهل تعني أن رئيس المجلس يساهم مع سلطة أخرى هي السلطة المحلية في تنظيم هذا القطاع خاصة وأن كلمة المساهمة تعني حسب قاموس "Larousse": "العمل مع شخص أو عدد من الأشخاص في إنجاز عمل مشترك"، وبالتالي فإن السلطة المحلية، عطا على المادة 110، التي تحدثت عن المهن الحرة، بمعناها المنظمة والغير منظمة، هي السلطة الأصلية الممارسة لهذا الاختصاص، ورئيس المجلس هو فقط بمثابة مساهم معها في ممارسته خاصة في جانبه المتعلق بالمهن غير المنظمة.⁶²

ما تجدر الإشارة إليه في الأخير، هو أن أغلب النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات سلطات الشرطة الإدارية، هي نصوص قديمة، ولم تواكب التطور المتسارع الذي تعرفه مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأخلاقية، إذ أن أغلبه يعود إلى فترة الحماية وفي أحسن الأحوال إلى فترة بداية الاستقلال، الشيء الذي يؤدي إلى صعوبة توضيح مجالات الاختصاص، وتكريس وضعية تنازع الاختصاص، وبالتالي منح السلطة الأساس القانوني الذي يمكنها من ممارسة بعض الاختصاصات التي أصبحت بمقتضى قوانين التنظيم الجماعي وغيرها من النصوص الأخرى تدخل في مجال اختصاص رؤساء المجالس، وفي بعض الحالات التدخل بشكل تعسفي في هذه المجالات، وهذا يعتبر من ضمن الأسباب الواقعية التي تؤدي إلى تعميق إشكالية تنازع الاختصاص.

⁶²- الرماش عز الدين: "الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء" مرجع سابق، ص 143.

المطلب الثاني: مجالات تداخل اختصاصات الشرطة الإدارية المحلية

إن مجالات ممارسة الضبط الإداري الجماعي واسعة جدا بالنظر إلى كون المشرع لم ينص عليها على سبيل الحصر كما أن النصوص الخاصة التي نظمت عددا من مجالات الشرطة الخاصة لم تشمل إلا جزءا من الاختصاصات رغم كثرتها وتوسعها في الأونة الأخيرة.

الفقرة الأولى: الشرطة الإدارية الجماعية العامة ومجالات تداخلها

إن اختصاصات الجماعات في مجالات الشرطة العامة تتضح من خلال المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14⁶³ التي نصت في بدايتها على عدد من المجالات التي صنفها الفقه والاجتهاد القضائي الوطني والمقارن ضمن أهداف النظام العام التقليدية ومنها على وجه الخصوص، الوقاية الصحية، النظافة، سلامة المرور والسكينة العمومية.

أولا: الشرطة الصحية

يقصد بها وقاية صحة المواطنين من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها، ويقع على عاتق الإدارة مقاومة تلك الأسباب باتخاذ سائر الإجراءات الوقائية كالمحافظة على سلامة مياه الشرب، والأطعمة المعدة للبيع، وإعداد المجاري وجمع القمامة والمحافظة على نظافة الأماكن العامة، ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية ...، ورغم وجود النصوص الخاصة يبقى من حق الجماعة اتخاذ التدابير الاستعجالية التي يتطلبها حفظ الصحة بالجماعة بناء على الظروف الخاصة بشرط أن تكون أكثر صرامة وتشددا⁶⁴، وذلك للحفاظ على النظام العام ووضع حد للاختلالات والتهديدات المحيطة به بالسرعة والنجاعة المطلوبتين، الأمر الذي لا توفره إجراءات الشرطة الخاصة.

ولا مناص من ممارسة الجماعة لاختصاصات عامة في مجال الضبط الإداري في مجال الصحة العمومية الواسع، والمفتوح على كافة الاحتمالات والتهديدات. وفي هذا الإطار، فإن الجماعة، ممثلة في أجهزتها المختصة، تتولى عدة مهام على مستوى حفظ صحة الإنسان والحيوان وضمان عيشه في وسط صحي سليم، ومن بين هذه الصلاحيات: تنظيم الأنشطة

⁶³- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁶⁴-Ahim louafi « les pouvoirs de police du maire et la police municipale »page 2 publie sur lesite suivant : www.municipale.police.free.fr visite le 10 mai 2022 à 11h.

التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها، عامة كل الأماكن التي يمكن أن تصنع أو تخزن أو تباع فيها مواد خطيرة، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان الشروط الصحية بالمناطق التي يرتادها العموم مثل المقاهي والمطاعم، الفنادق ودور الكراء، دور السينما والمسارح، المخيمات ومراقبة محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلاقة وبيع العطور، وبصورة وأماكن الاصطياف، الأفران والحمامات، المسابح... المساهمة في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو الاستهلاك العمومي.

وقد عرفت فترة الطوارئ الصحية في المغرب سابقة قانونية في هذا المجال، فمن خلال المادة الثالثة من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية بتاريخ 24 مارس 2020⁶⁵، نجده يعتبر الولاية والعمال أصحاب اختصاص اتخاذ كل التدابير اللازمة للدفاع الصحي طيلة المدة المحددة وداخل مجالهم الترابي، وذلك في إطار اليقظة الصحية. واعتبر "الأمن العام الصحي" الغاية الموحدة بالنسبة لمرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية وكذا مراسيم التمديد ومرسوم التمديد الثالث الذي حمل معه تخفيف القيود، ويقصد به كل خطر أو مخاطر أو تهديدات للصحة العمومية كيفما كان مصدرها ودرجتها، وعلى الرغم من أن غياب تعريف قانوني للأمن العام الصحي، فإنه يمكن استنتاج ذلك من خلال المادة الأولى من المرسوم بقانون المنظم لإعلان حالة الطوارئ الصحية، فدواعي إعلان حالة الطوارئ الصحية حصرها المشرع من خلا استيفاء شروطها " كلما كانت الأشخاص وسلامتهم مهددة من جراء انتشار أمراض معدية أو وبائية ، واقتضت الضرورة اتخاذ تدابير استعجالية لحمايتهم من هذه الأمراض والحد من انتشارها، تفاديا للأخطار التي يمكن أن تنتج عنها "⁶⁶.

ثانيا: النظافة العمومية

إن الفصل بين الضوابط والمقتضيات المتعلقة بالنظافة والصحة العموميتين يبدو صعبا لارتباطهما الوثيق وتأثير كل منهما في الأخرى. فمن أجل ضمان وسط صحي لا بد من احترام

⁶⁵ مرسوم رقم 2.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات المعلن عنها، مرجع سابق.
⁶⁶ جردان إدريس: " الشرطة الإدارية بالمغرب في زمن الجائحة (كوفيد 19)"، دراسات محكمة، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، سنة 2021، ص 13.

ضوابط النظافة به وإلا كان التأثير عكسيا. لذلك فإن ما قيل عن الوقاية الصحية ينطبق على مجال النظافة خاصة فيما يتعلق بتدخل الضبط الخاص والعام في هذا الإطار⁶⁷، ومن بين أهم الاختصاصات المنوطة برؤساء الجماعات في هذا الإطار يمكن ذكر ما يلي:

- اتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل ضمان نظافة المحلات التي تمارس فيها الأنشطة المنظمة، وهذا لا يعني عدم مراقبة تلك الغير المنظمة، وإنما التخصيص هنا يفيد بأن الأنشطة المنظمة تخضع لنصوص خاصة تتضمن العديد من الشروط الرامية للحفاظ على النظافة؛
- السهر على احترام الضوابط المتعلقة بنظافة المحلات المفتوحة للعموم حفاظا على سلامة وصحة مرتاديها؛
- تنظيف الطرق العمومية ومنع رمي النفايات بها وبالساحات العامة، وتطبيق مقتضيات الخاصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيف الأراضي العارية تفاديا للحشرات والطفيليات؛
- جمع النفايات ونقلها إلى المطرح العمومي واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصريف المياه العادمة⁶⁸.

ثالثا: سلامة المرور

من بين أهم المجالات التي أصبح فيها اختصاص الجماعات واضحا نجد مجال السير والجولان، والذي يستهدف تنظيم حركة التنقل والسير داخل تراب الجماعة بالشكل الذي يضمن حماية سلامة مستعملي الطريق والراجلين والحد من الاكتظاظ وما قد يسبب عرقلة لحركة السير. وفي هذا الصدد فإن المشرع عد سلامة المرور من بين مجالات الضبط العام التي تتوفر الإدارة فيها على السلطة التقديرية الكافية لتنظيمها، وذلك بناء على قرارات تنظيمية تتداول بشأنها المجالس المنتخبة فتصبح نصا تنظيميا ملزما ليس فقط لرئيس الجماعة ومصالحها المختصة وإنما أيضا لضباط الشرطة القضائية وخاصة منهم المسؤولين عن ضبط مخالفات

⁶⁷ بغض النظر عن المقتضيات المشتتة بين عدد من النصوص الخاصة، فإن مجال النظافة العمومية يعتبر من مجالات الضبط العام، بحيث لا يعفي النص الخاص الممارسين لها من التدخل كلما كان هناك ما يهدد بالمساس بها.

⁶⁸ المديرية العامة للجماعات المحلية، "دليل الشرطة الإدارية الجماعية" سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، سنة 2009، الصفحة 9.

السير والجولان كالأمن الوطني والدرك الملكي. ومن بين أهم الاختصاصات، التي أوردها المشرع في مجال سلامة المرور، على سبيل المثال وليس الحصر، بمتن القانون التنظيمي رقم 14-113⁶⁹ المتعلق بالجماعات، يمكن ذكر ما يلي:

• اتخاذ التدابير الرامية لضمان سلامة المرور في الطرق العمومية ورفع معرقلات السير عنها؛

• تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرق العمومية والمحافظة على سلامة المرور بها؛

• تنظيم ومراقبة المحطات الطرقية ومحطات وقوف حافلات المسافرين وحافلات النقل العمومي وسيارات الأجرة وعربات نقل البضائع، وكذا جميع محطات وقوف العربات، واتخاذ قرارات تنظيمية في إطار السلطة التنظيمية، من أجل تنظيم شروط وقوف العربات المؤدى عنه بالطرق والساحات العمومية والأماكن المخصصة لذلك من طرف الجماعة؛

• ضبط وتنظيم تشوير الطرق العمومية داخل تراب الجماعة⁷⁰...

غير أن سلامة المرور لا تنأى فقط بتنظيم قواعد السير والجولان واحترامها، وإنما هناك العديد من التدابير المصاحبة التي يجب على الجماعة القيام بها ومنها على وجه الخصوص هدم البنايات الآيلة للسقوط التي تشكل خطرا على المارة وجل مستعملي الطريق.

رابعاً: السكنية العمومية

إن حماية الأفراد والجماعات من مصادر الإزعاج والضوضاء تعتبر من أهم مكونات النظام العام والتي تعطي لسلطة الضبط الجماعية الحق في وضع حد لها حتى تسود الراحة والاطمئنان، ويكون ذلك بواسطة عدد من الضوابط والتدابير التي تتوخى ضمان السكنية العمومية خصوصاً في المحلات التي يقع فيها تجمع الناس كالمواسم والأسواق ومحلات المشاهد أو الألعاب والميادين الرياضية والمقاهي والمساح والشواطئ وغيرها⁷¹.

⁶⁹ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁷⁰ المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113 المتعلق بالجماعات المذكور أعلاه.

⁷¹ ومن تلك التدابير مثلاً تحديد وقت لانتهاؤ الأفراح أو على الأقل لإغلاق مكبرات الصوت، تنظيم أوقات الافتتاح والإغلاق بالنسبة للملاهي والمقاهي وأماكن التجمعات العمومية، منع استعمال منبه السيارات في الليل وفي بعض الأماكن كالمستشفيات والمصحات...

ويدخل في إطار النظام العام كذلك، المحافظة على الآداب العامة، وهي ما يطلق عليه بالنظام الأدبي. إذ أجاز الاجتهاد القضائي، في أول الأمر، لسلطة الإدارة منع الأمور التي تمس النظام الأدبي إذا كانت تحمل شكلا ماديا ذي مظهر خارجي. وتبعاً لذلك، فليس لسلطة الإدارة الحق في مس المشاعر أو الأخلاق أو الأمور الدينية إلا إذا اتخذت تلك الأمور مظهراً خارجياً، من شأنه التأثير في النظام الأدبي وبالتالي الإخلال بالنظام العام⁷².

ونظراً للتأثيرات السلبية التي أثبتتها البحث العلمي لما أصبح يطلق عليه "التلوث الصوتي" على المستوى النفسي والعصبي كما أكدت ذلك دراسة لمنظمة الصحة العالمية، فقد اعتبره المشرع المغربي وكذا نظيره الفرنسي من مكونات النظام العام الأساسية التي لا يجب المساس بها. كما أن الاجتهاد القضائي أكد نفس التوجه. وفي هذا الشأن نجد مجلس الدولة الفرنسي يقر بأن القرارات المتخذة من طرف عمدة المدينة لمنع الضوضاء التي من شأنها إقلاق راحة وسكينة السكان شرعية واعتبرها من النظام العام⁷³.

الفقرة الثانية: الشرطة الإدارية الجماعية الخاصة ومجالات تدخلها

إن مجالات الشرطة الجماعية الخاصة بكثرة وتنوع طبيعة الاختصاصات التي تمارسها الجماعة على المستوى الترابي، بحيث تتقاطع فيها الجوانب الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، ومن ثم لا يمكن حصرها زمنياً، إذ تتطور باستمرار، فلا يكاد يمر شهر معين لا حتى تجد نصاً أو عدة نصوص قانونية وتنظيمية تصدر في هذا الشأن. الأمر الذي يفسر الصعوبات التي يجدها الممارسون للشأن العام المحلي في الإلمام بها والتحكم في مساطرها.

أولاً: شرطة التعمير والبيئة:

إن هدف الدراسة ليس هو التعرض لمساطر التراخيص وتكوين الملفات ومختلف مراحل دراستها، وإنما ينحصر في توضيح مجالات الاختصاص في هذا الشأن والنصوص القانونية المحدثة له، وتبعاً لذلك يمكن القول إن شرطة التعمير تمارس من طرف الأجهزة

⁷² - الملقى عبد الواحد: "الشرطة الإدارية بين تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بطنجة، السنة الجامعية 2019-2020، ص 40.

⁷³ - الوكيل محمد مصطفى: "حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإدارية" دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر سنة 2003، الصفحة 76.

الجماعية، التداولية والتنفيذية، طبقا لمقتضيات المادة 101 من القانون التنظيمي رقم 14-113⁷⁴ المتعلق بالجماعات والقوانين الخاصة المتعلقة بالتعمير والتجزئات والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وتمارس الجماعات في ميدان التعمير كل وسائل الضبط الإداري من إذن ومنع وأمر، ونجد الجماعات هي صاحبة الاختصاص الواسع في تراخيص البناء وإحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية والإذن بتقسيم العقارات⁷⁵، وتتم كافة تلك التدابير وفق المساطر خاصة لا يسع المجال هنا لتفصيلها، لكنها تعتمد في معظمها على دراسة الملفات من طرف لجان مختصة سواء بواسطة الشباك الوحيد في الجماعات التي تتوفر على شروط إحداثه أو بواسطة اللجنة الإقليمية⁷⁶.

أما بالنسبة لرخصة الهدم فلم تنظم سوى سنة 2016 بواسطة القانون رقم 66.12⁷⁷ المشار إليه سلفا ونفس الشيء بالنسبة للبنىات الآيلة للسقوط التي تم تنظيمها بواسطة القانون 94.12، وهذه هي مجمل الاختصاصات التي تقوم بها الجماعات في مجال التعمير⁷⁸.

⁷⁴- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁷⁵- محمد بوجيدة وميلود الخال: "مدونة التعمير والهندسة المعمارية والإعداد الإنمائي للمجال" المرشد القانوني للإدارة المحلي، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 1998، مع الأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي حدثت- بالنسبة للقانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير والقانون 25-90 المتعلق بالتجزئات والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات وكذا ظهير 1960 المتعلق بتنمية التكتلات العمرانية، منذ تاريخ الكتاب ومن بين أهمها:

- القانون رقم: 94.12 المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط، وتنظيم عمليات التجديد الحضري، الصادر بتاريخ 27 أبريل 2016، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.48 صادر في 19 من رجب من 1437 (27 أبريل 2016) المنشور بالجريدة الرسمية عدد: 6465 بتاريخ 16 ماي 2016، الصفحة 3772.
- القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.124 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، منشور بالجريدة الرسمية 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016)، ص 6630.
- المرسوم رقم: 2.13.424 الصادر بتاريخ 24 ماي 2013 بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، جريدة رسمية عدد: 6155 بتاريخ 27 ماي 2013.
- مع الإشارة إلى المقتضيات الجديدة المضمنة بمشروع القانون رقم: 29.15 بتنظيم القانون رقم: 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

⁷⁶- في كل الأحوال يعتبر ممثل الوكالة الحضرية وممثل قسم التعمير أعضاء قارين في هذه اللجان. كما يعتبر الرأي المطابق للوكالة الحضرية ملزما لرئيس الجماعة.

⁷⁷- القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، مرجع سابق.

⁷⁸- إن مسطرة الترخيص بالنسبة لكافة أنواع البناء والتجزئة والتقسيم منظمة بواسطة قوانين التعمير السالفة الذكر ومراسيمها التطبيقية بالإضافة إلى الضابط العام للبناء المشار

أما في مجال البيئة التي أضحت حقا من الجيل الثالث مكرسا دوليا ومرتبطا بباقي الحقوق المتعلقة بالعيش الكريم. فأى مساس بالحق في البيئة السليمة له تأثير على الحقوق الأخرى وهذا ما كرسه دستور 2011⁷⁹ في تصديره وفي عدد من فصوله منها الفصل 31 الذي جاء فيه: "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في العلاج والعناية الصحية...السكن اللائق...الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة، التنمية المستدامة"⁸⁰، فإن هناك العديد من النصوص القانونية التي خست الجماعات ورؤساءها بعدد من الصلاحيات منها:

- ❖ القانون رقم 28.00⁸¹ المتعلق بتدبير النفايات الصلبة والذي جعل مهام جمع النفايات ونقلها إلى المطرح العمومي في صلب اختصاصات الجماعات بما يعنيه ذلك من مراقبة المجال ومنع إحراق النفايات بتراب الجماعة...؛
- ❖ القانون رقم 12.03⁸² المتعلق بدراسات التأثير على البيئة والذي منح لرئيس الجماعة صلاحية الأمر بتوقيف أية أشغال بناء لم يسلك مسطرة إعداد دراسة التأثير على البيئة بالنسبة للمشاريع التي يفرض عليها القانون هذا النوع من الدراسات؛
- ❖ القانون رقم 13.03⁸³ المتعلق بمحاربة تلوث الهواء، بحيث جعل الجماعة من الهيئات والمؤسسات التي يقع على عاتقها حماية الهواء من التلوث واتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون حصول ذلك؛

⁷⁹- الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

⁸⁰- يحيى عبد الكبير: القانون البيئي بالمغرب: صراع بين التراجع والانبعاث، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد: 114، يناير-فبراير 2014 الصفحة 101.

⁸¹- القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.06.153 صادر في 30 من شوال 1427 (22 نوفمبر 2006)، صادر بالجريدة الرسمية عدد 5480 بتاريخ 7 دجنبر 2006، الصفحة 3747.

⁸²- القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.60 الصادر في 10 ربيع 1420 (12 ماي 2003)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الثاني 1424 (19 يونيو 2003)، الصفحة 1909.

⁸³- القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء. الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.03.61، بتاريخ 12 ماي 2003، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5118، بتاريخ 18 ربيع الثاني (19 يونيو 2003)، الصفحة 1912.

❖ القانون رقم 11.03⁸⁴ المتعلق بحماية واستصلاح البيئة الذي نص على أن رخص البناء والتجزيء تسلم بعد التأكد من التأثير المحتمل على البيئة ومن ثم يمكن رفض تسليمها سنة 1952 بواسطة رجال السلطة آنذاك لينتقل الاختصاص ابتداء من سنة 1976 إلى إذا كان من شأنها أن تضر بالبيئة أو الجوار أو المآثر التاريخية⁸⁵.

ثانيا: شرطة المقابر والجناز:

لقد أناط المشرع للجماعات بصلاحيات مهمة على مستوى شرطة المقابر، بحيث نص القانون التنظيمي 113.14⁸⁶ في المادة 100 منه على أن رؤساء الجماعات يمارسون شرطة الجناز والمقابر واتخاذ الإجراءات اللازمة المستعجلة لدفن الأشخاص المتوفين بالشكل اللائق، وتنظيم المرفق العمومي لنقل الأموات ومراقبة عملية الدفن واستخراج الجثث من القبور طبقا للكيفيات المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل⁸⁷. وتمارس شرطة الجناز والمقابر بواسطة قرارات تنظيمية وأخرى فردية، كما يمكن اللجوء إلى تدابير التنفيذ التلقائي في بعض الحالات كما هو الشأن بالنسبة لدفن الأشخاص مجهولي الهوية، وتخضع التدابير المتعلقة بهذا المجال لمساطر خاصة منظمة بعدد من النصوص القانونية والتنظيمية منها:

⁸⁴- القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 المؤرخ بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) منشور بالجريدة الرسمية عدد 5118-18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، الصفحة 1900.

⁸⁵- إذ أصبحت الجماعات تدريجيا تضطلع بأدوار مهمة خاصة على مستوى حماية البيئة ومراقبة كل إخلال بها. أما شرطة التعمير فهي اختصاص أصيل مارسه الجماعات منذ 1952 بواسطة رجال السلطة آنذاك لينتقل الاختصاص ابتداء من سنة 1976 إلى رؤساء الجماعات.

⁸⁶- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁸⁷- فاختصاصات الضبط الجماعي في مجال الجناز والمقابر تتعلق إذن بالمجالات التالية:

- أول إجراء قبل الشروع في ممارسة شرطة المقابر هو معاينة الوفاة والتشريح عند الاقتضاء؛
- تسيير شؤون المقابر وصيانتها؛
- نقل الأموات داخل تراب العمالة أو الإقليم؛
- الإذن بالدفن والإذن باستخراج الجثة؛
- منع استخراج الجثث إذا كان من شأن ذلك التأثير على الصحة العمومية؛
- الترخيص للخواص بتنظيم عملية نقل الأموات وفقا لدفاتر تحملات وشروط خاصة؛
- الأمر بتنظيف وتطهير مكان الجثة ووسيلة النقل؛

- ظهير شريف رقم: 1.68.986 بتاريخ 31 أكتوبر 1969 كما تم تعديله، يتعلق بنظام دفن الجثث وإخراجها من القبور ونقلها⁸⁸؛
- قرار وزير الصحة العمومية رقم 310.96 بتاريخ 23 فبراير 1996 تطبيقا للفصل 3 من الظهير الشريف رقم 1.68.986⁸⁹.

ثالثا: شرطة المهن المرتبة

يتعلق الأمر هنا بالمؤسسات المضرة بالصحة والمزعجة والخطيرة، وهي بواسطة ظهير 1914 الذي عرف العديد من التعديلات، وتنقسم إلى ثلاث طبقات وذلك بحسب طبيعة النشاط وما يشكله من خطر على صحة الساكنة والبيئة، سواء بسبب الغازات المنبعثة أو الغبار أو الرائحة أو الضجيج وغيرها:

مؤسسات الطبقة الأولى: يختص بالترخيص بفتحها وزير التجهيز أو السلطة المفوض إليها ذلك، الذي يرجع له قرار إغلاقها متى كان هناك خرق للشروط الصحية المفروضة. كما يرجع له إغلاق كل مؤسسة لم تكن مرتبة ومن شأن طبيعتها أن تحدث أسباب خطورة أو إزعاج أو تهديد للصحة العامة؛

مؤسسات الطبقة الثانية: يتم الترخيص بفتحها من طرف رئيس المجلس الجماعي المختص ترابيا بعد إجراء بحث عمومي واتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بحماية الساكنة والبيئة؛

مؤسسات الطبقة الثالثة: يتم توجيه تصريح بشأن فتحها إلى رئيس الجماعة المختص ولا تحتاج إلى ترخيص. وإذا ثبت أن للمؤسسة المصرح بشأنها آثارا سلبية على الإنسان أو الحيوان أو البيئة، فإن لرئيس الجماعة المختص الحق في اتخاذ جميع التدابير اللازمة ابتداء من توجيه الإنذار للمعني بالأمر من أجل اتخاذ ما يلزم من إجراءات احتياطية للمحافظة على صحة المواطنين وسلامة البيئة إلى إغلاق المؤسسة مؤقتا أو نهائيا إذا اقتضى الأمر⁹⁰، بالرغم من

⁸⁸ الظهير الشريف رقم 1.68.986 بتاريخ 19 شعبان 1389 (31 أكتوبر 1969) يتعلق بنظام دفن الجثث وإخراجها من القبور ونقلها الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2981 بتاريخ 7 شوال 1389 (17 دجنبر 1969) ص 3143.

⁸⁹ قرار لوزير الصحة العمومية رقم 310-96 صادر في 23 فبراير 1996 تطبيقا للفصل 3 من الظهير رقم 2-986-68 المتعلق بنظام دفن الجثث وإخراجها من القبور ونقلها.

⁹⁰ - بوجيدة محمد: رخصة البناء " منشورات المجلة المغربية للدارة المحلية والتنمية، الرباط، سنة 2000، ص 252.

اختلاف الجهات المرخصة لهذا النوع من المؤسسات، أو فتح بعضها بمجرد تقديم تصريح لدى المصالح المختصة بالجماعة إلا أن مراقبة هذه الأخيرة تظل قائمة عليها جميعا ضمانا لصحة وسلامة الساكنة⁹¹.

رابعاً: مجالات أخرى:

إلى جانب مجالات الشرطة الجماعية الخاصة التي تمت الإشارة إليها، هناك العديد من الميادين الأخرى التي تتدخل فيها الجماعات سواء من حيث الترخيص أو من حيث المراقبة والتنظيم، ومنها:

- شرطة المقالع، بحيث تنص المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 14-113⁹² على اختصاص رئيس الجماعة بخصوص تنظيم استغلال المقالع والسهر على تطبيق القوانين الجاري بها العمل؛
- الشرطة القروية وتعنى بكل ما يتعلق بحماية للأغراس من الطفيليات والبهائم، كما تشمل كل الأنشطة التي لها علاقة بالعالم القروي كتربية النحل، القطيع، الدواجن ومحاربة الحيوانات الضارة؛
- شرطة قطع الأشجار ويختص فيها رؤساء الجماعات بالترخيص بقطعها أو شذبها في حدود اختصاصهم الترابي؛
- شرطة المحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية⁹³.

⁹¹ - الشرطة الإدارية، الدليل القانوني للجماعات المحلية، الجزء 2، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2012، الصفحة 169.

⁹² - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁹³ - قد ورد في مجموعة من المراجع من بينها:

- المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 السالف الذكر.
- بوجيدة محمد: رخصة البناء، مرجع سابق، ص 246 و248.
- الشرطة الإدارية، الدليل القانوني للجماعات المحلية، الجزء 2، مرجع سابق، الصفحة 597 وما يليها.
- الظهير الشريف المؤرخ في 30 يونيو 1916 حول ضبط قطع الأشجار بالمدن وأحواضها الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 167 بتاريخ 10 يوليوز 1916.
- الظهير الشريف في حفظ الغابات واستغلالها صادر في 13 أكتوبر 1917، الصادر بالجريدة عدد 235 بتاريخ 29 أكتوبر 1917.

ومن الجدير بالذكر أنه بالإضافة للقطاعات المذكورة التي يتم بها ممارسة الشرطة الإدارية سواء العامة أو الخاصة، فهناك مقترح قانون تنظيمي، الذي هو في قيد الدراسة و المصادقة عليه أمام البرلمان، وإلى غاية كتابة هذه الأسطر لم يخرج حيز الوجود ، و الذي يهدف من خلاله إلى تنميم المادة 100 من القانون التنظيمي 113.14⁹⁴ المتعلق بالجماعات و ذلك بالإضافة لاتخاذ التدابير الضرورية من طرف رئيس المجلس الجماعي من أجل إغلاق الأبار و الأثقاب المائية و التجويفات و الممرات تحت الأرضية، و الأنفاق، والقنوات و الأنابيب، و كل الحفر التي تهدد سلامة الأشخاص، سواء كانت مستعملة أو مهجورة، على أن تستخلص نفقاتها من القائمين بها إن وجودوا.

وفي ختام هذا المبحث لابد من التذكير بالدور الذي أصبحت تلعبه الجماعات في مجال الشرطة الإدارية المحلية، والذي عرف تطورا بارزا منذ صدور القانون رقم 78.00⁹⁵ المتعلق بالميثاق الجماعي، بحيث تعددت مجالات تدخل الجماعة في الضبط الإداري المحلي سواء في جانبه العام أو الخاص.

وإذا كان المشرع قد عدد مجموعة من الاختصاصات المنوطة بالجماعة، فإن ذلك لم يكن على سبيل الحصر لاعتبار واحد هو أن المجالات الغير المنظمة تبقى دائما محكومة بضوابط النظام العام.

• قرار وزاري مؤرخ في 26 مارس 1941 لتطبيق ظهير قطع الأشجار بالمدن لسنة 1916 (جريد الرسمية: 1485 بتاريخ 11 أبريل 1941).

⁹⁴- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁹⁵- القانون 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، مرجع سابق.

المبحث الثاني: الأسباب العملية لتداخل الاختصاصات في ميدان الشرطة الإدارية المحلية

إن تنازع الاختصاص يعد من أكثر الإشكاليات في مجال الإدارة المحلية، وخاصة في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية التي شغلت اهتمام مختلف الفاعلين والمتدخلين في الممارسة الجماعية، اهتمام تجلى على الخصوص في محاولتها لإيجاد حلول موضوعية لهذا التنازع. ويرجع تداخل الاختصاص ما بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة إلى عدة أسباب وتجليات، وهذا التدخل يظهر في كثير من الميادين إلى درجة أنه لا يمكن القول بان هناك مجال لا يخلو منه⁹⁶. فرغم التحديد الذي يتضمنه التشريع في مجال الشرطة الإدارية على المستوى المحلي، فإن هذا التحديد يظل مشوبا بالكثير من الغموض، ما فتئ ينعكس بشدة على مسألة اختصاص كل من الأجهزة الممثلة للسلطة المركزية والأجهزة المنتخبة في مجال الشرطة الإدارية، فالاختصاص في هذا الباب يعرف الكثير من التداخل، نتيجة تظافر عدد من العوامل التي أدت إلى هذا الوضع⁹⁷.

المطلب الأول: تنوع وتعدد الأجهزة المتدخلة في ميدان الشرطة الإدارية المحلية

إن تشعب مجالات الشرطة الإدارية بالجماعات وتعدد الأطراف المتدخلة أدى إلى وجود تنافس حقيقي في ممارسة تلك الاختصاصات تنتهي في غالب الأحيان بتدابير وقرارات ضببية متداخلة وقد تصل في بعض الحالات إلى تنازع حول ممارسة الاختصاص الضببي. فبرجوعنا للاختصاص الترابي على سبيل الذكر لا الحصر، نلاحظ أن مجال تدخل الجماعات مفتوح أيضا لممارسة اختصاصات لرجال السلطة المحلية، وهذا ينطبق على اختصاصات الشرطة الإدارية العامة كما ينطبق أيضا على مجالات الشرطة الخاصة، والأكثر من ذلك لا

⁹⁶ - المنتبغ للشأن العام الجماعي يلاحظ بجلاء وجود ارتباك في مجال ممارسة الشرطة الإدارية ما بين رئيس الجماعة ومجلسها وما بين السلطة المحلية والعمال ومديري الإدارات اللامركزية، بل والإدارة المركزية فتضيق بذلك مصالح المرفقين وقد ينتهي الأمر إلى فوضى عارمة ومساس خطير بالنظام العام بكل تجلياته نتيجة لاتكال سلطة ضبط على أخرى أو لجهل تلك المختصة فعلا بالاختصاصات الموكولة إليها.

⁹⁷ - كديرة رشيد: "محاضرات في وحدة النشاط الإداري" كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادير، الموسم الجامعي: 2020-2021، ص 37.

يقتصر الأمر على تداخل الاختصاصات على مستوى النص القانوني وإنما يتجاوز ذلك إلى الممارسة العملية.

الفقرة الأولى: السلطة المحلية

تمارس وزارة الداخلية بصفة عامة دوراً أساسياً على مستوى مختلف التقسيمات الإدارية بالمغرب عن طريق رجال السلطة. وتظهر هذه الأهمية من أن دور رجال السلطة لا يقتصر على تنفيذ المهام الواردة من وزارة الداخلية، بل يمتد إلى الإشراف على المهام الواردة من مختلف الوزارات خاصة بالنسبة للعامل الذي يعتبر في نفس الوقت ممثلاً لجلالة الملك ومندوباً للحكومة بالإضافة إلى أنه أحد رجال السلطة المحلية الذي يوجد على رأسهم في الولاية أو الأقاليم أو العمالة⁹⁸. ويمارس رجال السلطة المحلية اختصاصات مهمة في ميدان الشرطة الإدارية المحلية العامة والخاصة، وبهذا نجد الوالي أو العامل وإلى جانبه الباشا والقائد يزاولون الشرطة الإدارية بتفويض من الإدارة المركزية⁹⁹.

أولاً: الولاية والعمال:

يمارس العمال دوراً مهماً في الحفاظ على النظام العام بتراب الإقليم أو العمالة، فهم يمثلون طبقاً لمنطوق الفصل 145 من الدستور المغربي لسنة 2011¹⁰⁰ السلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية...¹⁰¹ فهم يسهرون على النظام العام في العمالة أو الإقليم، ويجوز لهم استعمال القوات المساعدة وقوات الشرطة، والاستعانة بالدرك الملكي والقوات المسلحة الملكية طبق الشروط المحددة في القانون. ويشرفون بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الباشا والقائد)¹⁰².

98- باينة عبد القادر: "التنظيم الإداري بالمغرب" الطبعة الثانية سنة 1991، ص113.

99- بن عبد الله محمد أمين: "الشرطة الإدارية في القانون المغربي، مطبعة المعاريف، الطبعة الأولى، سنة 1999، ص161.

100- الدستور المغربي للسنة 2011، مرجع سابق.

101- الجريدة الرسمية عدد: 5964 مكرر بتاريخ: 30 يوليوز 2011، الصفحة: 3623.

102- المرسوم رقم 2.75.168 الصادر في 15 فبراير 1977 وخاصة الفصل الثالث منه، جريدة رسمية عدد: 3359 بتاريخ:

16 مارس 1977، الصفحة: 767.

ويشرف العامل بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية "الباشا والقائد"، وعليه فالعامل يتمتع بصلاحيات كافية في مجال الشرطة الإدارية العامة، مما يعطيه صلاحية اتخاذ كافة التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام، داخل النفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم، بواسطة ما يصدره من قرارات تنظيمية. فإذا كانت المادة 100 من القانون التنظيمي 14-113¹⁰³ نصت على أن رئيس المجلس الجماعي هو السلطة المختصة بممارسة الشرطة الإدارية داخل تراب الجماعة، غير أنها نصت في الوقت ذاته على استثناء الاختصاصات المحددة في المادة 110¹⁰⁴ والتي يعتبر العامل هو المختصة في ممارستها أو من ينوب عنه. فمن خلال قراءة متأنية للمادة 110 المذكورة يمكن إبداء ملاحظتين: الأولى تفيد أن الضبط الإداري المحلي يمارسه كقاعدة عامة رئيس المجلس الجماعي، واستثناء يمارسه العامل ومن ينوب عنه من رجال للسلطة في الميادين المحددة على سبيل الحصر، أما الملاحظة الثانية فتخص المجالات التي يمكن للعامل أو ممثله التدخل فيها في ميدان الشرطة الإدارية والمتعلقة أساسا بالأمن العام، حيث لا تضم كل ما يتعلق بالأمن العام والصحة العامة¹⁰⁵.

علاوة على الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 110، يمارس عامل عمالة الرباط أو من ينوب عنه، داخل مجال ترابي يحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية

¹⁰³ - القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹⁰⁴ - حيث تم تحديد اختصاصات رجال السلطة في الجهة مجال الشرطة الإدارية على سبيل الحصر في عدة ميادين نذكر منها الاختصاصات المتعلقة بالأمن العام :

- الانتخابات والاستفتاءات؛
- المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة؛
- تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة؛
- النقابات المهنية؛
- التشريع الخاص بالشغل ولاسيما النزاعات الاجتماعية؛
- تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها؛
- مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلانات والشعارات؛
- جوازات السفر؛
- مراقبة الأثمان؛
- تنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو المزرية بالكحول؛
- التنظيم العام للبلاد في حالة حرب.

¹⁰⁵ - حاضرة عبد الكريم: "الشرطة الإدارية المحلية وجائحة كورونا" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 12، سنة 2021 ص 107.

المكلفة بالداخلية صلاحيات رئيس مجلس جماعة الرباط في مجالات تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرق العمومية والمحافظة على سلامة المرور بها وتنظيم الأنشطة التجارية والصناعية والحرفية غير المنظمة ومراقبتها ورخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي بدون إقامة بناء، تضع الجماعة رهن إشارة عامل عمالة الرباط الموارد البشرية والتجهيزات اللازمة للقيام بهذه المهام¹⁰⁶.

ويبدو جليا، من خلال النصوص القانونية السالفة الذكر أن العمال يتمتعون بسلطات مهمة في مجال الشرطة الإدارية العامة باعتبارهم مسؤولين عن النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة. الأمر الذي يسمح لهم باتخاذ التدابير التي يرونها مناسبة لضمان النظام العام، وبالتالي قد تؤدي هذه التدابير إلى خلق تداخل على مستوى الشرطة الجماعية.

ثانيا: رؤساء الدوائر:

يعمل رئيس الدائرة تحت السلطة التسلسلية، إذ يقوم بتنسيق نشاط القياد وخلفاء المقاطعات الحضرية بالمدن، ونشاط القياد بالبوادي التابعين لدائرته، إضافة إلى كونه يمثل السلطة التنفيذية في نفس الدائرة، إذ يحافظ على النظام والأمن والسكينة العامة بمنطقة نفوذه. ويسهر تحت إشراف العامل على مهام القياد كما يقوم بربط الصلة بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية الواقعة في نفوذه الترابي ويشارك في العديد من اللجان على المستوى المحلي¹⁰⁷.

فمن الناحية العملية لم يلاحظ أن رئيس الدائرة اتخذ قرارات في ميدان الشرطة الإدارية بالمعنى الدقيق للكلمة عكس الباشوات والقياد وبالتالي فإن دور رؤساء الدوائر ينحصر فقط على الإشراف تحت سلطة العامل على إنكاء نشاط رؤساء المقاطعات الواقعة في حدود الدائرة، ومراقبة أعمالهم، ومهمة الإرشاد والتوفيق بالنسبة للقضايا ذات المصلحة الجماعية أو الفائدة المشتركة بين الجماعات، وتنسيق تدخلات المصالح الإدارية والتقنية بالدائرة، التي تتطلبها

¹⁰⁶ - صحيب حسن: القانون الإداري المغربي «التنظيم الإداري المغربي» سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون العدد الأول مايو 2016 ص 420.

¹⁰⁷ - حيسرة عبد الكريم: "القانون الإداري المغربي: النشاط الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016، ص 111.

عملية تجهيز وتهيئة المجال الترابي و هي أمور تدرج في الأنشطة العادية لرجال السلطة و لا علاقة لها بالميدان الشرطة الإدارية¹⁰⁸.

ولهذا يستحيل إعطاء جواب مقنع في غياب تفسير واضح للنصوص من طرف الإدارة العليا الوصية "وزارة الداخلية" بواسطة مناشير أو دوريات، وما دام أن المشرع لم يجعل منهم سلطة حقيقة ولا يستقلون في ممارسة سلطات الشرطة الإدارية إلا تحت إشراف العامل وهو ما يؤكد غياب تام للنصوص القانونية المفسرة لوضعيتهم، كما أنه لا توجد أحكام قضائية تؤكد بأن رئيس الدائرة لا يعتبر شرطة إدارية، لهذا يبقى الأمر كما هو منصوص عليه في الفصل 31 من ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق "بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية"¹⁰⁹.

ثالثا: الباشوات والقواد:

يمثل رجال السلطة أهم عنصر عرفه المغرب في تاريخه الإداري، فقد منحت لهم على مستوى الدوائر الترابية والمقاطعات بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية، وبفعل الأهمية التي امتازوا بها في ممارسة السلطة المباشرة على المجالس الجماعية أثناء الاستقلال وبعده، وهكذا يمكن القول أن الباشا والقائد يتمتع بصلاحيات هامة، بصفتها ممثلين للسلطة التنفيذية في منطقة نفوذهما، ويعمل هؤلاء تحت إشراف السلطات الرئاسية الخاضعين لها، وفي مقدمتها العامل، ويسهرون بالأساس في نطاق حدود وحداتهم الترابية على المحافظة على النظام والأمن والسكينة طبقا للفصل 32 من ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية¹¹⁰ الذي ينص على: "إن رؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الباشوات والقواد)، يمثلون في مقاطعاتهم السلطة التنفيذية ويمارسون في الجماعات الجاري عليها نفوذهم سلطات الأمن والنظام طبقا للتشريع المعمول به"¹¹¹.

¹⁰⁸ - البعدوي محمد: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 201 طبعة 2 سنة 2014، ص 78.

¹⁰⁹ - الرماش عز الدين: "الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء" مرجع سابق، ص 103.

¹¹⁰ - الظهير الشريف رقم 1-63-038 بتاريخ فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية.

¹¹¹ - الرماش عز الدين: الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء، مرجع سابق، ص 105.

فقد تمتع الباشوات و القواد منذ ظهور أول قانون للجماعات لسنة 1960، بل وقبل ذلك منذ سنة 1917 حيث ظهر القانون المنظم للبلديات، بسلطات واسعة في مجال الضبط الإداري وخاصة منه العام، ومع تطور الترسانة القانونية المتعلقة باللامركزية ببلادنا أصبحت تضيق تلك الصلاحيات لفائدة رؤساء الجماعات فقد نص ظهير التنظيم الجماعي المؤرخ في 30 شتنبر 1976 في الفصل 44 على أن: "السلطات المخولة للباشوات والقواد في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية وكذا المهام الخاصة المسندة إليهم بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها تنقل إلى رؤساء المجالس الجماعية"¹¹²... أما المادة 110¹¹³ من القانون التنظيمي رقم 14-113¹¹⁴ فقد نصت على أن رؤساء الجماعات "يمارسون صلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية باستثناء المواد التالية التي تخول بحكم هذا القانون التنظيمي إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه.

علاوة على الاختصاصات المتعددة التي يمارسها رجال السلطة في الحالة العادية، تقوت اختصاصاتهم وتوسعت في مجال الشرطة الإدارية إلى درجة يمكن وصفها بالصلاحيات المطلقة خلال فترة حالة الطوارئ الصحية، وفقا لما نص عليه مرسوم 24 مارس 2020¹¹⁵، ولاسيما المادة الثالثة منه التي نصت على ما يلي: «... يتخذ ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم بموجب الصلاحيات المخولة لهم طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية، جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ الصحية، سواء كانت هذه التدابير ذات طابع توقيعي أو وقائي أو حمائي، أو كانت ترمي إلى فرض أمر بحجر صحي اختياري أو إجباري، أو فرض قيود مؤقتة على إقامة الأشخاص بمساكنهم، أو الحد من

¹¹² - وقد سار المشرع على نفس النهج في القانون رقم: 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي بحيث نصت المادة 49 منه على أنه: "يمارس رؤساء المجالس الجماعية، بحكم القانون، اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية والمهام الخاصة المخولة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها إلى الباشوات والقواد باستثناء...".

¹¹³ - بمقتضى هذه المادة فإن الباشوات والقواد مازالوا يتحملون مسؤولية الحفاظ على النظام والأمن العمومي باعتبارهم ينفذون تعليمات العامل في حدود اختصاصاتهم الترابية وقد ينوبون عنه في اتخاذ العديد من التدابير في هذا الشأن.

¹¹⁴ - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.
¹¹⁵ - مرسوم 24 مارس 2020، المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية، مرجع سابق.

تنقلاتهم، أو منع تجمعهم، أو إغلاق المحلات المفتوحة للعموم، أو إقرار أي تدبير آخر من تدابير الشرطة الإدارية»¹¹⁶.

فالأمر إذا يتعلق بسلطات هامة يتمتع بها رجال السلطة ولاسيما الولاية والعمال في تقدير التدابير التي يرونها ملائمة للحفاظ على النظام العام الصحي، مع كل ما يترتب عن ذلك من تقييد للحقوق والحريات الأساسية.

الفقرة الثانية: الأجهزة المحلية المنتخبة

بالرجوع إلى القوانين المنظمة للجماعات منذ سنة 1976، أي سنة إسناد الاختصاصات للجماعات في مجال الضبط الإداري، سواء منه العام أو الخاص، يلاحظ من دون أي شك أن هناك تطورات مهمة طرأت على مجالات الاختصاص سواء من حيث توسيع الاختصاصات أو من حيث تخفيف إجراءات المراقبة الإدارية. سنقتصر في دراستنا هذه على الحديث عن دور رؤساء الجماعات ونوابهم ورؤساء المقاطعات في ممارسة صلاحيات الشرطة الإدارية، وذلك على ضوء القانون التنظيمي رقم 14-113¹¹⁷ المنظم للجماعات.

أولاً: رؤساء الجماعات

انطلاقاً من مقتضيات المادة 100¹¹⁸ من القانون التنظيمي رقم 14.113 المذكور أعلاه، فإن المشرع خول لرؤساء الجماعات صفة ضباط الشرطة الإدارية بالمجال الترابي لجماعاتهم.

¹¹⁶ - حيضرة عبد الكريم: "الشرطة الإدارية المحلية وجائحة كورونا" مرجع سابق، ص 113.

¹¹⁷ - القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹¹⁸ - مع مراعاة أحكام المادة 110، يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكنية العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع، ويضطلع على الخصوص بالصلاحيات التالية:

- منح رخص احتلال الملك العمومي دون إقامة بناء وذلك طبق الشروط والمساطر المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها؛
- مراقبة البناءات المهمة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط واتخاذ التدابير الضرورية في شأنها بواسطة قرارات فردية أو تنظيمية وذلك في حدود صلاحياته وطبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- المساهمة في المحافظة على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي وحمايتها وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لهذه الغاية طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

وبناء عليه فإن رئيس الجماعة هو المسؤول الأول عن الحفاظ على النظام العام في مجالات الوقاية الصحية، سلامة المرور، والسكينة العامة والنظافة.

بل أيضا هو المسؤول عن تطبيق أي مقتضى آخر، في إطار صلاحيات الشرطة الخاصة التي جاءت به القوانين والنصوص التنظيمية الأخرى كما هو الشأن بالنسبة للتعمير والبنائيات الآيلة للسقوط، لكن صلاحيات رئيس الجماعة لا تنحصر في المادة 100 أعلاه وإنما نجد أيضا المادة 101 التي تتحدث عن اختصاصات شرطة التعمير وتحيل على النصوص التشريعية والتنظيمية في هذا الشأن¹¹⁹.

بالإضافة إلى المادة 107 التي تنص على التنفيذ التلقائي للتدابير والإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام في مجالات السكينة العمومية، سلامة المرور والصحة العمومية. وذلك على نفقة المعنيين بإنجازها أو الذين أدخلوا بذلك.

وهذا فضلا عن المادة 95 التي تنص على صلاحيات السلطة التنظيمية لرئيس الجماعة تنفيذا لمقتضيات الفصل 140 من الدستور 2011¹²⁰، والمادة 110 التي تذكر بالاختصاص الأصيل لرئيس الجماعة في مجال الشرطة الإدارية بما يعني ذلك من نقل لجميع الصلاحيات التي جاءت فيها نصوص متفرقة والتي كان يمارسها رجال السلطة، وحددت هذه المادة اختصاصات العمال ومن ينوب عنهم على سبيل الحصر¹²¹.

ثانيا: نواب رئيس الجماعة

- منح رخص استغلال المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة التي تدخل في صلاحياته ومراقبتها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ - تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها...
- ¹¹⁹ - الستاتي عزيز: "الشرطة الإدارية الجماعية وتداخل الاختصاص بين النص القانوني والتطبيق العملي"، رسالة لنيل الماستر في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش سنة 2016-2017، ص26.
- ¹²⁰ - الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.
- ¹²¹ - وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجماعة يمكنه أيضا ممارسة اختصاصات رؤساء المقاطعات في مجال الشرطة الإدارية في حالة حل مجلس المقاطعة أو تعذر تأليفه، وكذلك في إطار سلطة الحلول عند الاقتضاء، وذلك طبقا لمنطوق المادة: 244 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

إن الاختصاصات المسندة لرئيس الجماعة، سواء بمقتضى القانون التنظيمي رقم 14-113¹²² المذكور أعلاه، أو بناء على النصوص الأخرى الخاصة، يمكن ممارستها من طرف نواب الرئيس في الحالات التالية:

● **الحالة الأولى:** تتعلق بالنيابة في حالة غياب الرئيس أو إذا عاقه عائق، وقد اشترط القانون لصحة هذه النيابة أن تتجاوز مدة غياب الرئيس شهرا، وأن يحترم فيها الترتيب، بحيث لا يجوز حلول النائب الثاني محل الرئيس إلا إذا تعذر على النائب الأول ممارسة الاختصاص. ونفس الشيء بالنسبة للثاني والثالث...إلخ. وإذا تعذر على نواب الرئيس ممارسة النيابة فإن صلاحيات الرئيس تنتقل إلى أعضاء المجلس الجماعي مع ضرورة احترام أقدمية تاريخ الانتخاب وكبر السن عند التساوي¹²³ في الأقدمية¹²⁴؛

● **الحالة الثانية:** يفوض فيها رئيس الجماعة بعض الصلاحيات لأحد نوابه، حسب اختياره وبناء على التوافقات الانتخابية والسياسية، ولا يشترط في هذه الحالة احترام الترتيب. وقد جاءت مقتضيات المتعلقة بالتفويض في المادة 103 من القانون التنظيمي 14.113¹²⁵ وهي تتحدث عن إمكانية تفويض الإمضاء لفائدة نواب الرئيس وكذا تفويض الصلاحيات شرط أن ينحصر التفويض في قطاع واحد لكل نائب.

ثالثا: رئيس المقاطعة ونوابه

يمارس رؤساء المقاطعات بالجماعات ذات نظام المقاطعات اختصاصات الشرطة الإدارية داخل حدود المقاطعة في المجالات التالية:

- تلقي التصاريح المتعلقة بمزاولة الأنشطة التجارية والحرفية غير المنظمة؛
- تلقي التصاريح المتعلقة بفتح المؤسسات المضرة والمزعجة والخطيرة المرتبة، طبقا للتشريع الجاري به العمل في الصنف الثالث؛

¹²² - القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹²³ - وفي هذه الحالة فإن هؤلاء يحلون محل رئيس الجماعة في كافة اختصاصاته بما فيها الشرطة الإدارية.

¹²⁴ المادة 109 من القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة 6680.

¹²⁵ - القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

- منح رخص البناء ورخص السكن وشهادات المطابقة المتعلقة بالمشاريع واتخاذ القرارات والتدابير الفردية للشرطة الإدارية في المجالات المفوضة إليه من طرف رئيس الجماعة؛
- اتخاذ القرارات والتدابير الفردية للشرطة الإدارية في المجالات المفوضة إليه من طرف رئيس الجماعة¹²⁶.

ويمكن لرئيس المقاطعة تفويض اختصاصاته الأصلية في مجال الشرطة الإدارية لنوابه، ويسري على عملية التفويض هذه نفس مقتضيات الخاصة بالتفويض لنواب رئيس الجماعة. فبالرغم من تعدد صلاحياتها في مجال الشرطة الإدارية، وفقا لما نصت عليه المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 14-113¹²⁷، فقد اتسم تدخل الجماعات بالطابع المحتشم في غياب شبه كلي لها في مواجهة جائحة كورونا وتدابير حالة الطوارئ الصحية، حيث انحصر دور الجماعات في عمليتين أساسيتين: التوعية في مهمة قام بها أيضا رجال وأعوان السلطة وبعض جمعيات المجتمع المدني، ثم عملية رش المعقمات والمبيدات في الشوارع الرئيسية وفي بعض الأحياء، بتنسيق مع السلطات الصحية ورجال السلطة. بالإضافة إلى عملية جمع النفايات، ولو أن هذه المهمة أصبحت تتم في أغلب الجماعات المتواجدة بالوسط الحضري من طرف شركات خاصة في إطار عقود التدبير المفوض¹²⁸.

إن التمعن في الجهتين الموكول لهم ممارسة الشرطة الإدارية الجماعية، يدفع بنا إلى التساؤل عن معنى عبارة الشرطة الإدارية ومعنى عبارة المحافظة على النظام، فمضمون العبارتين واحد، على أساس أنهما لا يختلفان إلا من حيث الشكل، ذلك أن ممارسة الشرطة الإدارية لا يقصد منها في الحقيقة إلا الوقاية من كل ما من شأنه أن يخل بالنظام، والوقاية هي المحافظة على النظام، وبناء على ذلك يمكن القول بأن عبارة الشرطة الإدارية التي وردت في المادة 100 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والتي تخول الاختصاص لرؤساء مجالس الجماعات، لا يمكن فصلها عن عبارة المحافظة على النظام الواردة في المادة 110 من نفس القانون التنظيمي، والتي يعود الاختصاص فيها إلى السلطة المحلية الممثلة للسلطة

¹²⁶ - المقتضيات القانونية المضمنة بالقانون التنظيمي 113.14 المادة 236 وما يليها.

¹²⁷ - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹²⁸ - حيضرة عبد الكريم: "الشرطة الإدارية المحلية وجائحة كورونا" مرجع سابق، ص 115.

المركزية، مما ينتج عنه إشكالية الاختصاص التي تظل من الأمور المطروحة في مجال ممارسة الشرطة الإدارية الجماعية، وهو ما يبدو على مستوى الواقع¹²⁹.

فنتيجة لتعدد السلطات المتدخلة في مجال الضبط الإداري العام بمجال الجماعات يؤدي في العديد من الحالات إلى خلق تنافس في ممارسة تلك الاختصاصات¹³⁰، وقد يتطور إلى تدخل في تنفيذ تدابير الشرطة الإدارية، بل أكثر من ذلك قد يتخذ شكل نزاعات حول ممارسة الاختصاصات.

المطلب الثاني: التظاهرات الواقعية للإشكالية تنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية

يقوم تنازع الاختصاص في مادة الشرطة الإدارية بتواجد سلطات إدارية أخرى لها نفس اختصاصات رئيس المجلس الجماعي، فمن بين أسباب هذا تنازع هو وجود اختصاصات متشابهة ومتداخلة مع محدودية التطبيق العملي لمهام الشرطة الإدارية وما ينجم عن ذلك من نتائج سلبية والتي تتمثل أساسا في التنافس الغير المجدي بين سلطتين أو أكثر من أجل إنجاز نفس العمل، مما ينجم عن ذلك من ازدواجية في العمل وضياح الوقت والجهد وتبذير للمال العام؛ أو الإهمال الناتج عن اعتقاد كل سلطة من السلطات المختصة بأن السلطة الأخرى هي التي ستنفذ العمل المطلوب¹³¹.

الفقرة الأولى: تجليات تدخل الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية العامة

إن طبيعة تدخل الجماعة في بعض الميادين تنسم بالطابع العام للضبط الإداري وذلك أساسا ما يتعلق بالحفاظ على النظام العام في ميادين الصحة والسكنة العموميتين وسلامة

¹²⁹ - كديرة رشيد: "محاضرات في وحدة النشاط الإداري"، كلية العلوم القانونية والاجتماعية بأكادير، الموسم الجامعي: 2020-2021، ص38.

¹³⁰ - فالنصوص القانونية السالفة الذكر والتي تمنح الاختصاص لهؤلاء جميعا في مجال الضبط العام تبقى نصوصا عامة وفضفاضة بالنظر إلى تنصيبها على مسؤولية حماية النظام العام والأمن العمومي، هذه المفاهيم تبقى واسعة النطاق والمعنى، مما يؤثر سلبا على وضوح الاختصاصات واحترام السلط لبعضها البعض في هذا الإطار.

¹³¹ - إن ما يعرفه حقل ممارسة الشرطة الإدارية الخاصة من تنوع في السلطات المختصة وتعدد القوانين والأنظمة المتعلقة بمختلف ميادين الضبط الخاص، يتجاوز بكثير ما يعرفه مجال الضبط العام. مما يجعل الإحاطة بكل الجوانب تتطلب دراسة أكثر تفصيلا وتدقيقا، وهو ما لا يتسع له المجال من خلال هذه الرسالة. ومن تم سيقصر الأمر على استعراض عدد من النصوص القانونية وكشف ما تطرحه من إشكاليات على مستوى ممارسة الاختصاص، من خلال تدخل الشرطة الجماعية مع غيرها من الشرطة الخاصة سواء باعتبارها سلطة ضبط عام أو سلطة ضبط خاص.

المروور. فهذه الجوانب تطرح العديد من نقاط التداخل سلطات ضبط إداري خاص أخرى سواء على الصعيد الوطني أو المحلي، ولكي تصبح الصورة أكثر وضوحا يمكن ذكر عدد من القوانين، التي تمنح اختصاصات في هذه المجالات لسلطات ضبط إداري أخرى، منها:

أولاً: مظاهر التداخل في مجال شرطة الصحة والوقاية الصحية

إذا كانت الجماعة صاحبة اختصاص واضح في مجال الوقاية الصحية بحيث تنص المادة 100، من القانون التنظيمي رقم 14-113¹³² المتعلق بالجماعات، على أنه من اختصاصات رئيس الجماعة اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل فإنها ليست وحدها المختصة في اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على سلامة وصحة الساكنة وإنما نجد أيضاً قطاعات حكومية أخرى مسؤولة في هذا الإطار بواسطة نصوص خاصة كما هو الشأن بالنسبة لوزارة الصحة بحيث نص المرسوم رقم 2.94.285 الصادر بتاريخ 21 نونبر 1994 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة العمومية، كما تم تعديله وتتميمه، في مادته الأولى على أن وزارة الصحة تتولى إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة المتعلقة بصحة المواطنين¹³³، وتعمل بتنسيق مع الوزارات المعنية على سلامة السكان البدنية والعقلية والاجتماعية، كما تسهر على التوفيق بين التوجهات وعلى تنسيق الأهداف والأعمال أو التدابير التي تساعد على رفع المستوى الصحي في البلاد وتتدخل بغية توزيع أفضل للموارد في ميدان الوقاية أو العلاج أو المساعدة على المستوى الوطني¹³⁴. هذا ونجد قوانين أخرى تمنح الاختصاص في الحفاظ على صحة المستهلك للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، بحيث تنص المادة 2 من القانون رقم 25.08¹³⁵ الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 1.09.20 بتاريخ 18 فبراير 2009، على أن المكتب

¹³² - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹³³ - يتضح إذن أن هناك جهة مهمة تتمتع باختصاصات واسعة ليس فقط في مجال العلاج وإنما أيضاً في مجال الوقاية الصحية وحماية المواطنين مما يستدعي اتخاذ قرارات وتدابير ضبطية عند الاقتضاء الأمر الذي يخلق تداخلاً في الاختصاصات ما بين اختصاص الضبط العام للممنوح للجماعات والضبط الخاص الممنوح لوزارة الصحة وإدارتها اللامركزية.

¹³⁴ - مرسوم رقم 2.285.94 صادر في 17 من جمادى الآخرة 1415 (21 نوفمبر 1994) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة العمومية الجريدة الرسمية، عدد: 4286 بتاريخ: 21 دجنبر 1994 الصفحة 2110.

¹³⁵ - القانون رقم 25.08 القاضي بإحداث المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09. بتاريخ 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)؛ الجريدة الرسمية عدد 5712 بتاريخ 30 صفر 1430 (26 فبراير 2009)، ص 599..

المذكور يمارس لحساب الدولة الاختصاصات المتعلقة بحماية صحة المستهلك والحفاظ على صحة الحيوانات والنباتات... فضلا عن الاختصاصات المنوطة بمديرية الوقاية المدنية بوزارة الداخلية ومصالحها اللامركزية في خدمات الإسعاف والحفاظ على سلامة الأشخاص وممتلكاتهم¹³⁶.

بالإضافة إلى نصوص أخرى كثيرة ومشتتة تمنح الاختصاص في مجال الحفاظ على صحة الساكنة لجهات متعددة منها القوانين المنظمة للبيئة وتلك الخاصة بمحاربة الغش في المواد الغذائية والقانون المتعلق بالمقالع...

ثانيا: أشكال تداخل في مجال السكنية والنظافة العموميتين

إن مجال السكنية العمومية بتداخل بشكل كبير مع مجالات أخرى كثيرة بحيث له علاقة وطيدة بالجانب الأمني وكذا الجانب الصحي للساكنة. وفي هذا الإطار رأى البعض أن السكنية العامة تستوعب الأمن العام وتحتويه على اعتبار أن غاية الأمن هي طمأنينة وراحة المواطنين، كما تؤثر على الصحة العمومية بدرجة كبيرة لما تسببه الضوضاء من تأثير على أعضاء الجسم وكذا على الجانب النفسي والعصبي¹³⁷.

ومن هذا المنطلق فإن ممارسة اختصاصات الضبط الإداري من طرف قطاعات أخرى غير الجماعات يمكن أن يؤثر سلبا على راحة الساكنة وطمأنينتهم، ومن ذلك مثلا الترخيص بالحانات داخل أحياء سكنية من طرف الولاية والعمال، أو الترخيص بالمراقص والملاهي الليلية، بل أكثر من ذلك فإن منع رئيس الجماعة إقامة المطاعم والمخابز ومحلات أخرى أسفل العمارات من أجل ضمان السكنية العمومية قد يكون له آثار أيضا على المستوى الأمني نظرا لاستعمال أصحاب تلك المحلات ل تقنية الغاز بشكل مكثف مما يهدد أمن الناس وسلامتهم¹³⁸، مما يشكل تداخلا بين اختصاصات كل من رجل السلطة ورئيس الجماعة. وفي نفس الإطار

¹³⁶ - المرسوم رقم 2.97.179 الصادر بتاريخ 15 دجنبر 1997 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية وخاصة المادة 36 منه، منشور بالشرطة الإدارية، الدليل القانوني للجماعات المحلية، ص 36.

¹³⁷ - بوجيده محمد: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جماعية، العدد 78 الصفحة 291.

¹³⁸ - المرجع نفسه، الصفحة 292 و259.

نجد القانون رقم 27.13¹³⁹ المتعلق بالمقالع ينص في مادته على أنه: "يجوز للإدارة، أن تحدد بنص تنظيمي شروط استغلال إضافية وكيفية تطبيقها على جميع المقالع أو على بعض الأصناف منها... قصد درء المخاطر أو المضار التي تهدد سكينة الجوار والصحة والسلامة العامة.."¹⁴⁰.

أما بخصوص النظافة العمومية، فإنها لا تشكل استثناء بحيث تتدخل أيضا فيها العديد من الجهات الأخرى مثل الوزارة المكلفة بالبيئة سواء من خلال القانون رقم 11.03¹⁴¹ أو من خلال القانون رقم 13.03¹⁴² بشأن محاربة تلوث الهواء، فضلا عن مقتضيات القانون رقم 28.00¹⁴³ المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها. ونجد أيضا مقتضيات قانونية أخرى تعطي لوزارة التجهيز ومصالحها اللامركزية صلاحيات اتخاذ التدابير اللازمة من أجل الحفاظ على نظافة الجوار بخصوص الترخيص للمقالع وتنظيمها¹⁴⁴.

ثالثا: مظاهر التداخل في مجال سلامة المرور

من المسلم به أن شرطة السير والجولان داخل الجماعة باتت من اختصاص رؤساء الجماعات ومجالسها التداولية بحسب نوع القرارات المتخذة، غير أن الجماعات لا تحتكر هذه الشرطة بحيث تمارسها أيضا السلطة المكلفة بالطرق وذلك طبقا لمقتضيات القانون رقم 52.05¹⁴⁵ المتعلق بمدونة السير على الطرق يمكن ذكر بعض مواده على سبيل المثال لا

¹³⁹ - القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع الصادر بظهير شريف 1.15.66 بتاريخ 21 شعبان 1436 (9 يونيو 2015) منشور بالجريدة الرسمية بعدد 6334 بتاريخ 15 رمضان 1436 (2 يوليوز 2015) ص 6082.
¹⁴⁰ - الجريدة الرسمية عدد: 6374 بتاريخ: 02 يوليوز 2015، الصفحة: 6088.
¹⁴¹ - القانون رقم 03.11 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، مرجع سابق.
¹⁴² - القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء، مرجع سابق.
¹⁴³ - القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، مرجع سابق.
¹⁴⁴ - القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع الصادر بظهير شريف رقم 1.15.66 صادر في 21 من شعبان 1936 (9 يونيو 2015) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6374 بتاريخ 15 رمضان 1936 (2 يوليو 2015) ص 6082.
¹⁴⁵ - القانون رقم 05.52 المتعلق بمدونة السير على الطرق الصادر بظهير شريف رقم 07.10.1 صادر في 26 من صفر 1431 (11 فبراير 2010) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5824 بتاريخ 8 ربيع الآخر 1431 (25 مارس 2010)، ص 2168.

الحصر¹⁴⁶، فإن الدراسة المعمقة لنص مدونة السير والمراسيم التطبيقية المتعلقة به تقضي إلى إثارة عدد من الملاحظات المهمة منها:

أن دور وزارة التجهيز والنقل يطال كافة الطرق العمومية، مما يعني أنها تمتد إلى الطرق داخل الجماعات مما يطرح أكثر من تساؤل حول شرطة السير والجولان المنوطة برؤساء الجماعات خاصة إذا استحضرن أن أغلب الجماعات لم تقم بسلك المساطر الضرورية لنقل الشبكة الطرقية التابعة للدولة إلى ملكيتها. فمدونة السير وكذلك مراسيمها التطبيقية مازالت تشير إلى اختصاص السلطة المحلية في مجال السير والجولان، الأمر الذي أصبح محسوما من خلال القانون التنظيمي رقم: 113.14¹⁴⁷ المتعلق بالجماعات، الذي حدد على سبيل الحصر اختصاصات رؤساء الجماعات والتي لا تتضمن أية إشارة إلى صلاحيات الضبط الإداري في مجال سلامة المرور¹⁴⁸.

ومن تم لا يمكنهم سن أية قواعد أو تدابير تهم هذا المجال كما أشارت المادة 89 من القانون رقم: 52.05 المتعلق بمدونة السير على الطرق¹⁴⁹، ونصت المادة 15 من المرسوم رقم: 2.10.420، أنه يمكن اتخاذ قرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير التجهيز والنقل من أجل رفع السرعة إلى 80 كلم في بعض التجمعات الحضرية. هذا الأمر الذي يطرح العديد من التساؤلات حول صلاحيات وزير الداخلية في مجال السير والجولان خاصة وأن سلطة المراقبة الإدارية محددة في التأشير على مقررات المجالس الجماعية ولا تتعدها إلى سن قواعد خاصة، ومصير مثل هذه القرارات في حالة اتخاذ المجالس الجماعية قرارات مخالفة، فهذه المقتضيات تم تأكيدها بواسطة المادة 112، من القانون التنظيمي رقم 113.14¹⁵⁰ المتعلق بالجماعات، و التي خول لوزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك من الولاية والعمال الحق في

¹⁴⁶ - ومنها المادة 89 التي تنص على أنه: "يمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالطرق أو للسلطات المحلية أو للجماعات المحلية، كل داخل نطاق اختصاصها، وأن تسن التدابير الدائمة أو المؤقتة اللازمة لضمان سهولة أو سلامة السير أو لتفادي الإلتفاف غير العادي للطريق العمومية..."

¹⁴⁷ - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹⁴⁸ - مع ضرورة استحضار الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 112 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، حول إمكانية ممارسة وزير الداخلية والولاية والعمال المفوض لهم لشرطة السير بالمجال الحضري.

¹⁴⁹ - وحتى قبل صدور هذا القانون التنظيمي، فإن اختصاصات رجال السلطة كانت محددة في تنظيم الباعة الجائلين عبر الطرق العمومية بالإضافة إلى اختصاصاتهم العامة في إطار الحفاظ على النظام العام والأمن العمومي.

¹⁵⁰ - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

اتخاذ قرارات لتنظيم النقل والسير بالمجال الحضري مما قد يؤدي إلى تداخل حقيقي في ممارسة هذا الاختصاص.

ولا يقف الأمر عند تداخل الاختصاصات بين صلاحيات الشرطة الجماعية العامة وسلطات الضبط الخاص الأخرى وإنما يتعداه إلى وجود تداخل بين هذه الأخيرة والشرطة الجماعية الخاصة أيضا.

الفقرة الثانية: تجليات تداخل الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية الخاصة

تتعدد المجالات التي تمارس فيها الجماعة اختصاصات الضبط الخاص. تماما كما هو الشأن بالنسبة لمجالات الضبط العام الجماعي، لم تنج من وجود عدة أشكال لتداخل الاختصاصات بين الجماعة ومختلف سلطات الضبط الخاص سواء على المستوى المركزي أو المحلي ويمكن إجمال أهمها فيما يلي:

أولا: مظاهر التداخل في شرطة التعمير وتسليم الرخص

من المسلم به أن شرطة التعمير تدخل في صلب الاختصاصات الأصلية للجماعات والتي تم التنصيب عليها صراحة بمقتضى القانون التنظيمي رقم 113.14¹⁵¹ المتعلق بالجماعات وكذا النصوص الخاصة المتعلقة بالتعمير ومنها القانون رقم 12.90¹⁵² المتعلق بالتعمير، والقانون رقم 25.90¹⁵³ المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات بالإضافة إلى ظهير 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية وكذا المراسيم التطبيقية، فضلا عن المقتضيات القانونية الأخرى المضمنة بقوانين ومراسيم مختلفة¹⁵⁴. وسيتم التطرق لمكامن تداخل في مجال التعمير من خلال رخص التعمير وتدابير مراقبة وزجر المخالفات.

¹⁵¹ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹⁵² القانون 12.90 المتعلق بالتعمير، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.92.31 بتاريخ 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1991)

الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 (15 يوليوز 1992) ص 887.

¹⁵³ - القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، مرجع سابق.

¹⁵⁴ - للمزيد من التفصيل والتوسع في الموضوع يمكن مراجعة المراجع التالية:

- بوجيدة محمد وبوخال ميلود: "مدونة التعمير والهندسة المعمارية والإعداد الإنمائي للمجال"، مرجع سابق.
- بوجيدة محمد: "رخصة البناء"، مرجع سابق.

في مجال رخص التعمير: يعرف هذا المجال تداخلا بين العديد من السلط، فإذا كان رئيس المجلس الجماعي هو من يمنح مجموعة من الرخص، فإن ذلك يتطلب إبداء رأي بعض الأجهزة والقطاعات الأخرى منها الوكالة الحضرية وقسم التعمير بالعمالة بالنسبة للمشاريع الصغرى¹⁵⁵.

في مجال المراقبة وزجر المخالفات: إن ما قيل بالنسبة لرخص التعمير يصح أيضا فيما يخص هذا المجال بحيث تتعدد السلط المنوطة بها مراقبة مخالفات التعمير. فبالإضافة إلى النصوص الخاصة بالسلفة الذكر والتي تعطي حق المراقبة للجهة المرخصة، هناك القوانين رقم 12.90¹⁵⁶ و 25.90¹⁵⁷ كما تم تعديلها بواسطة القانون رقم 66.12¹⁵⁸ التي تنص في المادة 65 من القانون 12.90، والمادة 63 من القانون 25.90¹⁵⁹ على أن معاينة المخالفات تتم من طرف ضباط الشرطة القضائية ومراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة، المخولة لهم صفة ضابط الشرطة القضائية¹⁶⁰، ولعل التعديلات الأخيرة التي أدخلت على القوانين والمراسيم المتعلقة بشرطة مراقبة مخالفات التعمير والبناء كفيلة بإظهار هذا التشابك والتداخل خاصة في غياب إصدار النصوص التنظيمية التي تفسر المضامين القانونية الواردة في طلبها¹⁶¹. فلم تعد مساطر معاينة وتحرير المخالفات من اختصاص الجماعات بحيث أصبح

¹⁵⁵ - المرسوم رقم: 2.13.424 صادر في 24 ماي 2013 بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها. المنشور بالجريدة الرسمية عدد: 6155 بتاريخ: 27 ماي 2013، الصفحة: 4306 وما يليها

¹⁵⁶ - القانون 12.90 المتعلق بالتعمير، مرجع سابق.

¹⁵⁷ - القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.7 بتاريخ 15 من ذي الحجة (17 يونيو 1992) الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 19 من جمادى الآخرة 1412 (26 ديسمبر 1991)، الصفحة 880.

¹⁵⁸ - القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.124 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)؛ الجريدة الرسمية 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016)، ص 6630.

¹⁵⁹ - القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.7 بتاريخ 15 من ذي الحجة (17 يونيو 1992) الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 19 من جمادى الآخرة 1412 (26 ديسمبر 1991).

¹⁶⁰ - مذكور بالجريدة الرسمية 6501 بتاريخ: 19 شتنبر 2016، ص 6632 و 6636.

¹⁶¹ - مع العلم أن المشرع المغربي قد جعل اختصاص الجماعة في ميدان الجماعة في ميدان التعمير اختصاصا جوهريا، وبإمكان مجالسها أن تعتمد عليه في تنمية مواردها المالية، وفي تهيئة مجالها الذي يسمح لها بترجمة أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على أرض الواقع، إلا أن الممارسات العملية تبين غير ذلك.

دورها يقتصر على تبليغ مراقبي التعمير وضباط الشرطة القضائية، ومن تم فرئيس الجماعة يكتفي بالترخيص بالبناء وتسليم شهادة المطابقة ورخصة السكن عند الانتهاء من البناء ونفس الشيء بالنسبة للتجزيات العقارية التي يرخص لها ويباشر تسلمها في نهاية الأشغال¹⁶².

ثانيا: مظاهر التداخل في مجال الشرطة المتعلقة بالبيئة

إن ما يميز هذا المجال أيضا وجود عدد من النصوص القانونية التي تمنح شرطة الإدارية في مجال البيئة على المستوى الترابي للولاية والعمال حيث أدرج نص القانون التنظيمي رقم 111.14¹⁶³ المتعلق بالجهات، الاختصاص بشأن البيئة ضمن الاختصاصات الذاتية للجهة، وبذلك اعتبرت المادة 82 أن الاختصاصات الذاتية للجهة تشتمل في مجال التنمية الجهوية على مجموعة ميادين، ومن بينها البيئة¹⁶⁴. أما بخصوص مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14¹⁶⁵ المتعلق بالجماعات فجاءت عامة ومانحة لهذه الوحدة القاعدية اختصاص مشترك¹⁶⁶ متعلق بالمحافظة على البيئة حسب المادة 87 من القانون التنظيمي للجماعات¹⁶⁷.

وتجدر الإشارة لنقطة مهمة لا يجب إغفالها وتتعلق بقطع الأشجار، هذا الاختصاص الذي يطرح إلى حدود كتابة هذه الأسطر إشكالات كبيرة على مستوى السلطات المختصة بحيث تتدخل بظهيرين شريفيين يتعلق الأول بقطع الأشجار داخل المدن والقرى وأحوازا إلى عمق 5 كيلومتر، فالاختصاص كما ذكرنا منظم بظهيرين شريفيين يتعلق الأول بقطع الأشجار داخل

¹⁶²- بل أكثر من ذلك فإن معاينة انتهاء أشغال البناء ومطابقته للقوانين الجاري بها العمل وللتصاميم المصادق عليها لم تعد ضرورية بحيث يكتفي بشهادة المهندس المعماري المعني بالأمر.

¹⁶³- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6385، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6585.

¹⁶⁴- بحيث، تقوم الجهة بتهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية، وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء، إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة، كما أسندت مقتضيات القانون التنظيمي المذكور اختصاص مشترك بشأن البيئة، واعتبرت المادة 91 أن الجهة تمارس الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في مجموعة من المجالات ومنها البيئة، وذلك لأجل الحماية من الفيضانات، الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر، المحافظة على المناطق المحمية، المحافظة على المنظومة البيئية الغابوية، ثم المحافظة على الموارد المائية.

¹⁶⁵- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹⁶⁶- فمهمة التنسيق بين مختلف المتدخلين في ميدان البيئة والحفاظ عليها إضافة إلى معاينة ومراقبة المخالفات المضمنة بالقوانين السالفة الذكر يزيد من صعوبة ضبط كل قطاع اختصاصاته بدقة، ويترك الباب مفتوح للتداخل في ممارسة الاختصاصات في مجال البيئة.

¹⁶⁷- نفس الشيء بالنسبة لصلاحيات المجلس الذي يفصل بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجماعة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه، ويتداول في مجموعة من القضايا ومنها التدابير الصحية والنظافة وحماية البيئة... اتخاذ التدابير اللازمة لمحاربة عوامل انتشار الأمراض...

المدن والقرى وأحوازاها إلى عمق 5 كيلومترات، ويدخل ضمن اختصاص رؤساء الجماعات وإن كان النص يشير للباشوات والقواد بحيث يعود تاريخه لـ 30 يونيو 1916¹⁶⁸، وقد نقل هذا الاختصاص منذ ظهور 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي إلى رؤساء الجماعات¹⁶⁹. أما الظهير الثاني فقد صدر بتاريخ 10 أكتوبر 1917، ويتعلق باختصاص إدارة المياه والغابات في مجال قطع الأشجار الغابوية واستغلالها وقد سبقت الإشارة إليه أعلاه. وإن كان بدوره يطرح العديد من الإشكاليات حول مدى الاختصاص الترابي لهذه الإدارة بالنظر إلى الاختصاص الممنوح لرؤساء الجماعات داخل المدن والتجمعات السكنية.

ثالثا: تداخل الاختصاصات في مجالات أخرى

لا يكاد تقريبا يخلو مجال من مجالات الشرطة الجماعية الخاصة من وجود تداخل محلي، فنجد مثلا القانون رقم 27.13¹⁷⁰، ينص على اختصاصات أصلية لوزارة التجهيز وإداراتها اللامركزية في شرطة المقالع في نفس الوقت الذي يمنح فيه الاختصاص لرئيس الجماعة في تنظيم استغلالها بمقتضى المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14¹⁷¹، المتعلق بالجماعات، السالف الذكر¹⁷².

أما فيما يتعلق بشرطة المقابر والجناز فیتقاسم فيها الاختصاص كل من رئيس الجماعة فيما يتعلق برخصة الدفن واستخراج الجثث ونقلها داخل تراب العمالة أو الإقليم، والعامل فيما يتعلق بنقل الجثث من منطقة إلى أخرى داخل المغرب، ووالي الجهة، أو العامل المفوض إليه من

¹⁶⁸ - مذكور بالجريدة الرسمية عدد: 167 بتاريخ 10 يوليوز 1916، ص 556. ولإشارة فقد صدر قرار وزيري، بتاريخ 26 مارس 1941 بالجريدة الرسمية عدد: 1485 بتاريخ 11 أبريل 1941 الصفحة: 622، يوسع نطاق تطبيق الظهير الشريف المؤرخ في 30 يونيو 1916 إلى المراكز خارج البلديات وكذا الأماكن العامرة بالسكان.

¹⁶⁹ - باستثناء جماعات المشاور، التي يمارس فيها الباشوات اختصاص الرؤساء، فإنه لا مجال للحديث عن اختصاص رجال السلطة في الترخيص بقطع الأشجار داخل المدن وأحوازاها، وللأسف مازال البعض منهم يمارسون هذا الاختصاص ظنا منهم بأنه يدخل ضمن صلاحياتهم.

¹⁷⁰ - القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع، مرجع سابق

¹⁷¹ - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹⁷² - نفس الشيء أيضا بالنسبة لنقل الجرحى والمرضى، الذي اعتبره القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، في المادة 83، من الاختصاصات الذاتية للمجالس الجماعية في الوقت الذي نجد فيه نفس الاختصاص منوط بمديرية الوقاية المدنية بوزارة الداخلية وكذا بوزارة الصحة.

طرف الوالي، بالنسبة لنقل الجثث خارج المغرب بالإضافة إلى اختصاص الوزير المكلف بالشؤون الخارجية في الترخيص لدخول الجثث من الخارج إلى المغرب¹⁷³.

فيما يتعلق باحتلال الملك العمومي الجماعي لأجل الإشهار فيتدخل فيه العامل أو من ينوب عنه في مراقبة مضمون الإشهار... إنه يصعب حصر جميع المجالات التي تنقسم فيها عدة قطاعات الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية سواء منها العامة أو الخاصة مما يساهم في خلق تداخل بين مختلف السلط سواء كان هذا التداخل إيجابيا بشكل يؤدي إلى اعتداء سلطة على اختصاص أخرى وسلبيا بتقاعس السلطة المختصة عن اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتواكلها أو اعتقادها أن ذلك يدخل ضمن صلاحيات إدارات أخرى. والجدير بالذكر، أن تداخل اختصاصات الشرطة الإدارية قد يكون أيضا داخل الجماعة نفسها¹⁷⁴.

و استخلصا لما سبق فمسألة تنازع اختصاص الشرطة الإدارية، قد تطرحها الممارسة قبل أن يطرحها غموض النص القانوني الذي يستوجب تدخل المشرع، الفقه والاجتهاد القضائي حتى يتبدد الغموض ويتضح اللبس، لتظهر الحاجة إلى تحديد اختصاص الجهات الإدارية المحلية في ممارسة الشرطة الإدارية، وعليه يظهر بجلاء التداخل الكامن في مجالات الشرطة الإدارية على المستوى المحلي، وذلك بالرغم من التفصيل الذي أفردته سابقا الميثاق الجماعي وحاول معالجته القانون المنظم للجماعات، وهو ما يتطلب إعادة المراجعة في تطبيقات مهام الشرطة الإدارية.

واعتبارا لهذه الاختلالات التي تهتم مجال الشرطة الإدارية على المستوى المحلي وهي كثيرة لا تنحصر فقط في الأمثلة السالفة الذكر فقد أضحي من اللازم التفكير بجدية أكثر من أي وقت مضى في وضع مجموعة من التدابير والأليات للحد من تنازع الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية.

¹⁷³ - مذكور بالجريدة الرسمية عدد: 2981 بتاريخ: 17 دجنبر 1969، ص 3143 وما يليها. الجريدة الرسمية عدد: 3560 بتاريخ: 21 يناير 1981، ص 73. وبالجريدة الرسمية عدد: 5114 بتاريخ: 5 يونيو 2003، ص 1817.

¹⁷⁴ - هناك حالات التي قد يتخذ رئيس الجماعة قرارات وتدابير ضبط عام في مجال منظم في إطار شرطة خاصة، وكما قد يقع التداخل أيضا بين مختلف أجهزة الجماعة خاصة بين المجلس الجماعي ورئيسه وذلك لعدم فهم النص القانوني أو تفسيره تفسيراً خاطئاً.

الفصل الثاني:

آليات ووسائل الحد من تداخل الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية المحلية

يعد من الصعوبة بمكان حصر عناصر النظام العام بشكل محدد بسبب خضوع هذا التحديد لتطور مستمر، حسب ما يراه الضمير الجمعي داخل مجتمعه، وخلال فترة معينة من الزمان، فلا نستغرب إذا ما وجدنا المشرع هو مرنا في شأن عدم توضيح حدود الاختصاص الترابي والميداني لكل سلطة من السلطة المتدخلة في مجال الشرطة الإدارية.

فلا يمكن أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو شيء متغير، يضيق ويتسع، حسب ما يعده الناشئ في حضارة معينة ومصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديدا مطلقا يتماشى مع كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي¹⁷⁵.

وننتج عن إسناد سلطات الشرطة الإدارية لرؤساء المجالس الجماعية عدة تصادمات فيما بينها، وبين السلطة المحلية، ويتبين أن حدة هذه المنازعات تزداد كلما كان المستوى التعليمي للسلطات المنتخبة عاليا. حيث كلما وعى المستشارين المعينين باختصاصاتهم وكانوا مخلصين في القيام بواجبهم إلا وتمسكوا بتلك الاختصاصات مما يؤدي إلى نشوب تنازع في الاختصاصات مع رجل السلطة المحلية إن هو حاول التطاول على حقوقهم وواجباتهم أو الحلول محلهم في أمور المجلس، وبالعكس من ذلك كلما كان هؤلاء المستشارون جاهلين باختصاصاتهم وذوي تكوين ضعيف إلا كانوا في موقف ضعف اتجاه السلطة المحلية المتسلحة بالمعرفة القانونية التي اكتسبتها في مراكز التكوين، ومن خلال مذكرات سلطات الوصاية التي تتوصل بها باستمرار.

وقد كان من الطبيعي أن ينتج عن هذا التنازع اضطرابا في سير الإدارة المحلية والشأن المحلي بصفة عامة، كما أن استمرار هذا الوضع من شأنه أن يضر بمصالح المواطنين ويحد من فرص التنمية المحلية، على هذا الأساس وتلافيا للعواقب الغير محمودة للتنازع في الاختصاصات، قامت سلطات الوصاية باتخاذ عدة إجراءات لمعالجة القضايا التي لها ارتباط بالشرطة الإدارية.

¹⁷⁵ - السنهوري عبد الرزاق أحمد: "الوسيط في شرح القانون المدني الجديد - نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 399.

المبحث الأول: الوسائل الكفيلة للحد من التداخل الاختصاصات

من المسلم به أن الفقه مهما بلغت حنكته ودقة تحليلاته وتوصياته، والاجتهاد القضائي مهما بلغت جرأته وعدد القواعد المؤسدة من طرفه، فإن كل ذلك يبقى غير كاف لحل إشكالية تداخل اختصاصات الشرطة الإدارية من أساسها. فالسلطة التي تلعب الدور المحوري في هذا الإطار هي السلطة التشريعية فهي المعبرة عن اختيارات الشعب، والقادرة على وضع قواعد قانونية من شأنها ضمان النظام العام الكفيل بالحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والمجتمع.

هذا الجانب القانوني وإن كانت له حصة الأسد في معالجة الاختلالات التي يعرفها مجال الشرطة الإدارية على مستوى تداخل الاختصاص، فإنه لا بد من مواكبته بإجراءات عملية من أجل ضمان تنزيل القواعد القانونية بالشكل الصحيح.

المطلب الأول: الوسائل القانونية الممكنة للحد من تداخل الاختصاصات

إن الخطوات الواجب نهجها على المستوى القانوني تبقى اللبنة الأساسية التي بدونها لن يستقيم الأمر ولن يعرف مجال الشرطة الإدارية وضع حد لما يشهده من تداخل بين السلطات واختلاط المفاهيم والإجراءات الواجبة التنفيذ بالنسبة للممارسين، هذه الخطوات يمكن أن تكون الأساس للإصلاح منظوم الشرطة الإدارية وعدم تشابك اختصاصاتها.

الفقرة الأولى: تحيين الترسانة القانونية المتعلقة بالشرطة الإدارية

ويتضح من خلال تفحصنا للنصوص المنظمة لميدان الشرطة الإدارية أن المشرع المغربي لم يعط بما فيه الكفاية حلاً لمعالجة ميادين الشرطة الإدارية والإشكاليات التي تطرحها أثناء التطبيق ما بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة، لدى نرى أن الحل يظل بين يدي المشرع الذي يجب عليه أن يقوم بعصرنة النظام القانوني المتعلق بالشرطة الإدارية، وتقتضي هذه المهمة تضافر جهود كل من التشريعية والسلطة التنفيذية ووزارة الداخلية من أجل تجميع كل النصوص القانونية المتعلقة بالشرطة الإدارية وترتيبها وإعادة صياغتها، مع إدخال التعديلات والتتقيحات اللازمة على النصوص القانونية الأخرى التي ترتبط في بعض

جوانبها بمهام الشرطة الإدارية، حتى يتحقق الانسجام والتناغم في النظام القانوني المغربي ككل بما يخدم الفرد والمجتمع ويدعم ويقوي ركائز دولة الحق والقانون.

لذا فإن من واجب السلطة المركزية العمل على إعادة صياغة النصوص القانونية المنظمة للشرطة الإدارية في شكل مدونة قانونية واحدة تشمل تنظيم جميع مواد الشرطة الإدارية، بعد تنقيح النصوص القانونية المتوفرة، ومن ضمن الاقتراحات هو حذف كلمة "النظام" التي سببت الالتباس والغموض الذي يكتنف فكرة النظام العام وما ترد عليها من تساؤلات وليصبح من الواضح والبديهي أن السلطة المحلية هي المختصة بالمحافظة على الأمن في مجال الشرطة الإدارية، كما يتعين إصدار النصوص التطبيقية لهذه المدونة لتوضيح بعض الأمور الخصوصية سواء تعلق الأمر بالموضوع أو بالمسطرة¹⁷⁶.

فإن أغلب مجالات الشرطة الإدارية الجماعية، وبدرجة أولى منها الخاصة، تعود في أغلبها لقوانين مرت عليها عقود من الزمن، بل إن بعضها يعود لأكثر من قرن كما هو الحال للمؤسسات المرتبة المنظمة بظهير 1914، شرطة قطع الأشجار بالمدن وأحواضها المنظمة بظهير 1916، اختصاص البلديات في مجال الصحة والتسخير المنظمة بواسطة ظهير 1915... وهناك قسم آخر من النصوص القانونية التي كانت قبل ظهير التنظيم الجماعي منها تلك المتعلقة بنقل الجثث التي تعود لسنة 1969 وبناء الحمامات الأهلية المؤرخة في 1938 وغيرها كثير.

ورغم التعديلات التي أدخلت على تلك النصوص إلا أنها كانت قليلة بحيث لم تؤثر على بنيتها ومقتضياتها إلا في مناحي محددة. بل الأدهى من ذلك هناك نصوص، رغم ما لحقها من تعديلات مازالت إلى حدود الساعة تشير إلى اختصاص السلطة المحلية بدلا من رؤساء الجماعات ومنها على وجه الخصوص النص المتعلق بنقل الأموات الذي عدل سنة 1981 وسنة 2003 ولم يطل التعديل ذلك المقتضى المتجاوز منذ ظهير التنظيم الجماعي لسنة 1976.

وحيثما نتحدث عن ضرورة تحيين النصوص القانونية المتعلقة بالشرطة الإدارية عموما والشرطة الجماعية بصفة خاصة، فإن ذلك لا يعني تعديل النصوص القديمة فقط وإنما

¹⁷⁶ - الرماش عز الدين: "الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء"، مرجع سابق، ص 192.

إعداد ترسنة قانونية حديثة ومتوازنة تتجاوز أخطاء القوانين القديمة سواء على مستوى الصياغة أو على مستوى الجزاءات والعقوبات المقررة التي أصبحت غير ذات معنى.

ويمكن الاستدلال في هذا الشأن بتلك المتعلقة بتنظيم المؤسسات المرتبة، فإن عملية التحيين تعفي الباحث والممارس من عبء البحث في شتات القوانين والجرائد الرسمية للوقوف على التعديلات التي طالت تلك النصوص. وبالتالي تساهم في وضع حد للتطبيق غير السليم للمقتضيات القانونية في حالة الجهل بما لحقها من تعديلات أو عدم التوصل إليها.

وقد لوحظ في الآونة الأخيرة انتباه المشرع لهذه المعضلة بحيث عمل على إصدار عدد من القوانين المتعلقة بالشرطة الإدارية حتى تتماشى مع ما يعرفه العصر من مستجدات وتحديات ومنها مجال المقال الذي عرف صدور القانون رقم 08.01¹⁷⁷ بتاريخ 13 يونيو 2002 ثم قانونا أحدث منه بتاريخ: 9 يونيو 2015 وهو القانون رقم 27.13¹⁷⁸ كذلك عرف مجال شرطة الماء تحيينا للقوانين المنظمة كان الأول بواسطة القانون رقم 10.95¹⁷⁹ كما تم تعديله والثاني بواسطة القانون 10.95¹⁸⁰ المتعلق بالماء، بتاريخ 10 غشت 2016.

ومن المجالات التي تم تحيينها أيضا مجال شرطة التعمير بواسطة القانون رقم 66.12¹⁸¹، غير أن تحيين القوانين لا يقصد به فقط إصدار قوانين جديدة تحل محل القديمة وإنما يتوخى إنتاج قوانين تأتي بآليات كفيلة بتجاوز القوانين السابقة.

¹⁷⁷- القانون 08.01 المتعلق باستغلال المقال الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.130.02 بتاريخ 13 يونيو 2002 خاصة أن هذا النص القانوني تم نشره بالجريدة الرسمية عدد 5031 بتاريخ 19 غشت 2002.

¹⁷⁸- القانون رقم 27-13 المتعلق بالمقال الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.66 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015)، صادر بالجريدة الرسمية، عدد 6374، بتاريخ 15 من رمضان 1436، (2 يوليو 2015)، ص 6082

¹⁷⁹- القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 154.95.1 صادر في 18 من ربيع الأول 1416 (16 أغسطس 1995)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4325 بتاريخ 24 ربيع الآخر 1416 (20 سبتمبر 1995) ص 2520.

¹⁸⁰- القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.154 صادر في 18 من ربيع الأول 1416 (16 أغسطس 1995)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4325 بتاريخ 24 ربيع الآخر 1416 (20 سبتمبر 1995) ص 2520.

¹⁸¹- القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء، مرجع سابق.

ولكي يتأتى ذلك لابد من إعادة النظر في كيفية إعداد مشاريع النصوص القانونية ودراستها وذلك من بداية إعداد المشروع إلى المصادقة عليه من طرف السلطة التشريعية.

فالملاحظ أن مشاريع القوانين لا يتم دراستها بالدقة والتحليل المطلوبين من طرف خبراء وممارسين قادرين على تشخيص مكان الخل في القوانين القديمة والممارسة، ومطلعين على تجارب مقارنة من أجل بلورة نصوص قانونية من شأنها تجاوز سلبيات سابقتها¹⁸².

كما أن طريقة فرز النخب السياسية تعرف بدورها العديد من مكان الخل مما ينتج هيئة تشريعية عاجزة في معظمها عن الغوص في الإشكاليات المطروحة وخلق بدائل فعالة.

لذلك أصبحت ممارسة الشرطة الإدارية الجماعية على المستوى المحلي تفرض ضرورة تحيين الترسنة القانونية وتحديثها لما فيه نفع في خدمة الصالح العام وضمان حسن تطبيق أعمال الشرطة الإدارية.

الفقرة الثانية: إعمال مقاربة تشاركية قائمة على التنسيق بين المتدخلين

تساهم المشاركة¹⁸³ في اتخاذ القرار الإداري، في مقرطته وعدالته، وتجعله أكثر قبولا ورضا من قبل المعنيين به، فإذا كانت الديمقراطية السياسية تتطلب مشاركة المواطنين سواء المباشرة أو غير المباشرة في تسيير الشؤون العامة، فإن الديمقراطية الإدارية تتطلب مشاركة المدارين في إعداد واتخاذ القرارات الإدارية، وتلعب المشاركة دورا فعالا في ترشيد وعقلنة سلطة الإدارة التقديرية من خلال الحد من تعسفها بقراراتها الانفرادية.

وتعود المشاركة في اتخاذ القرار الإداري سواء في صورها المباشرة أو غير المباشرة بالفائدة الكبيرة على مختلف الأصعدة، فهي تضمن فعالية العمل الإداري ونجاعته ومشروعيته من خلال تجنب القرارات الإدارية لعيوب عدم المشروعية وبالتالي التقليل من

¹⁸² - الستاتي عزيز: " الشرطة الإدارية الجماعية وتداخل الاختصاص بين النص القانوني والتطبيق العملي"، مرجع سابق، ص136.

¹⁸³ - هناك بعض المفاهيم المشابهة كالشراكة والتشارك والمقاربة التشاركية، (للمزيد يمكن الاطلاع إلى مقال للدكتور محمد الغالي، سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة المواضيع الساعة»، عدد 53، سنة 2006، ص. 25 وما يليها.

المنازعات القضائية مع الأفراد، كما أن المشاركة تجعل تلك القرارات تلقى القبول والرضى من طرف المعنيين بها، وتضفي عليها عنصر الإقناع والاطمئنان إليها من طرفهم، الشيء الذي يشكل ضماناً فعالة للحقوق والحريات الفردية، وبالتالي يجعل العلاقة بين الإدارة والمواطن أقرب إلى التوازن والتوافق في ظل سيادة المشاركة والتعاون بدل الاستفراد والتحكم والتسلط الذي يسود القرار الانفرادي¹⁸⁴.

وما يمكن تسجيله على عمل الرؤساء الجماعيين ووضعيتهم، هو ضرورة إقامة علاقة التعاون ما بين رجل السلطة المحلية والرئيس الجماعي، بدل علاقة النزاع الذي كان سائداً، وما عبر عنه المغفور له الحسن الثاني في خطابه بمناسبة انعقاد المناظرة الوطنية الثالثة، "إذا تذكّرت المناظرة الأولى كان موضوعها هو التعايش ولأول مرة أعطيت للمنتخبين سلطة مهمة جداً بقانون 1976 وأخذت تلك السلطة من رجال السلطة الموظفين، فأصبح في أول الأمر كل واحد يرى في الآخر الغاصب، وهذا مغتصب منه" ويقصد من التعايش هو تجنب الممارسات السلطوية السابقة والعمل في إطار من التمازج إذ أكد المغفور له الحسن الثاني في خطابه¹⁸⁵ على: أنه ليس هناك ميزانية للدولة وميزانية للجماعات الكل يعيش في المغرب"¹⁸⁶.

فهذه النقطة لا تختلف عن سابقتها، فالقوانين الصادرة في مجال الشرطة الإدارية سواء تلك المخولة لأجهزة الدولة أو للجماعات عادة ما لا يتم التنسيق بين مقتضياتها بحيث ترد فيها مقتضيات متناقضة من حيث منح الاختصاص إذ تجد بعضها يحدد جهة معينة في حين تنص قوانين أخرى على أجهزة أخرى مختصة في نفس المجال.

وقد أشارت الدراسة إلى العديد من جوانب الاختلال هذه عند الحديث عن تداخل الاختصاص. وتقع مسؤولية هذا الخلل من جهة إلى جهاز الأمانة العامة للحكومة باعتباره يتوفر على مجموعة من المستشارين القانونيين الذين يكمن دورهم الأساسي في وملاءمة

¹⁸⁴ - السبايطي رشدي: "رقابة القضاء الإداري على مشروعيات قرارات الشرطة الإدارية"، مؤلفات وأعمال جامعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الجزء الثاني، العدد 126، سنة 2019، ص 537..

¹⁸⁵ - خطاب المغفور له الحسن الثاني أثناء انعقاد المناظرة الوطنية الثالثة حول الجماعات المحلية، منشورات وزارة الداخلية، ص 81.

¹⁸⁶ - الرماش عز الدين: "الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء" مرجع سابق، ص 194.

القوانين فيما بينها. ومن جهة أخرى تتحمل المسؤولية المصالح القانونية بالأجهزة الحكومية المختصة التي تعد مشاريع القوانين.

أما بخصوص مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان فتتطلب قبل عرضها للمناقشة استشارة الخبراء والمختصين على الأقل في مرحلة دراستها من طرف اللجان المختصة.

ولا يخفى عن أحد مدى أهمية وضع آليات للتنسيق والعمل المشترك في الشرطة الإدارية، التي تعرف تداخل العديد من السلطات، إذ تسمح بتوحيد الرؤى حول المجال المراد تنظيمه، وتضع حدا لتداخل الاختصاص بل والتنازع حول ممارسته أحيانا.

ومن المجالات التي نصت القوانين المنظمة لها على العمل المشترك، تلك المتعلقة بالماء وخاصة في مجال حفر الآبار بحيث تنص المادة 24 من القانون رقم 36.15¹⁸⁷ المتعلق بالماء على أن دراسة الملفات المتعلقة بحفر الآبار تتطلب إجراء بحث عمومي تشرف عليه لجنة تتكون من العديد من الفرقاء منهم السلطة المحلية والجماعة المعنية. كما أن حفر بئر بالمجال الحضري يتطلب، قبل أي بحث عمومي أو ترخيص، الحصول على رأي رئيس المجلس الجماعي المختص.

وإن كانت هذه العبارة مبهمة بحيث لم تحدد طبيعة الرأي الذي يبديه رئيس المجلس ومدى إلزاميته، إذ كان من الأجدى التنصيص على إذن رئيس المجلس الجماعي قبل أي ترخيص من قبل الجهات الإدارية المختصة.

وفي نفس الإطار نص القانون رقم 27.13¹⁸⁸ المتعلق بالمقالع في مادته 16 على أن وصل التصريح بفتحها واستغلالها لا يعفي الحاصل عليه من واجب الحصول على الرخص والقيام بالتصاريح المقررة في النصوص التشريعية أو التنظيمية الأخرى الجاري بها العمل. ومن حسنات القانون التنظيمي رقم 113.14¹⁸⁹ المتعلق بالجماعات تنصيصه في عدد من موادها منها على سبيل المثال المادة 83 على أنه يتعين على الجماعة مراعاة الاختصاصات

¹⁸⁷ - القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء، مرجع سابق.

¹⁸⁸ - القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع، مرجع سابق.

¹⁸⁹ - القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

المخولة بموجب النصوص التشريعية الجاري بها العمل إلى هيئات أخرى ولا سيما المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.

هذه المقترحات وإن كانت لا تضمن وضع حد للتداخل في الاختصاصات بين الجماعة وغيرها من سلطات الضبط الإداري إلا أنها ستساهم في دفع الممارسين والمختصين إلى البحث عن اختصاصات تلك السلطات معرفة حدودها ومجالات ممارستها مما سيسمح على الأقل بالتخفيف من حدة تداخل الاختصاص في هذا الشأن¹⁹⁰.

يبدو إذن أن القوانين الحديثة أصبحت تأخذ بعين الاعتبار إشكالية تداخل الاختصاص في مجال الضبط الإداري وإن كان ذلك بصيغ عامة ومبهمّة إلا أنه يبقى أفضل مما كانت تطرحه القوانين القديمة من إشكاليات في هذا الشأن.

والفكرة الأساسية التي لا بد من الإشارة إليها، هي أن نية المشرع اتجهت بالفعل نحو توسيع اختصاصات رئيس المجلس الجماعي، ليجعل منه ركن الإدارة الجماعية لبناء نظام ديمقراطي محلي، يملك فيه جميع الصلاحيات والوسائل المادية والبشرية لصنع وتنفيذ القرار الجماعي، غير أن هذا التوجه لا يقصد منه التقليل من تدخل السلطة المعنية، وإنما مازالت تلعب دوراً مهماً في العمل الجماعي.

المطلب الثاني: التدابير العملية للحد من تداخل الاختصاصات

إن قصور الأداء في مجال الشرطة الإدارية وانعكاساته السلبية على تداخل الاختصاص والتنازع فيه، يفرض التفكير الجدي في الآليات العملية الكفيلة بتجاوز مكامن الخلل وتطوير نقط القوة، ومن بين هذه التدابير العملية، نجد تأهيل الموارد البشرية لما يبلغه العنصر البشري في إصلاح هذا القطاع واتخاذ قرارات سليمة، زيادة على الدور المهم الذي تلعبه الدوريات الوزارية في زيادة من توضيح الاختصاصات، بالإضافة إلى ضرورة الانفتاح على الإدارة الإلكترونية لما أصبح لديها من دور بارز.

¹⁹⁰ - الستاتي عزيز: " الشرطة الإدارية الجماعية وتداخل الاختصاص بين النص القانوني والتطبيق العملي"، مرجع سابق، ص137.

الفقرة الأولى: تأهيل الموارد البشرية والدعم المادي كأداة للحد من تنازع الاختصاصات

يعتبر المورد البشري أهم حلقة في تطوير الأداء الإداري وضمان احترام تنزيل القوانين بشكل سليم وملاءمتها مع مختلف النوازل والوقائع المطروحة. وإشكالية الموارد البشرية لا تتعلق فقط بسلطة ضبط دون الأخرى بحيث تكاد تطالها كافة. كما لا تعني فقط الموظفين وإنما تمتد إلى النخب السياسية المفروزة لتدبير الشأن العام إن على المستوى الوطني أو المحلي.

أولاً: تأهيل الموظفين

لقد أصبحت الإدارة، في ظل تعاظم دورها واتساع اختصاصاتها، مخاطبة بمواكبة التطورات المتلاحقة لمحيطها سواء تعلق الأمر بالمتغيرات الداخلية أو المؤثرات الخارجية أو تعلق بالتطورات التكنولوجية والسوسيو-اقتصادية التي يعيشها المجتمع، فهي عبارة عن نظام مفتوح لا يستطيع عزل نفسه عن المحيط ضماناً لنموه وبقائه، الأمر الذي جعل الفكر والممارسة الإداريين يبحثان عن المداخل الكفيلة بجعلها في مستوى التحديات ومن تم وجب القول بضرورة تجاوز المقاربات القائمة على مبدأ تسيير الموظفين المرتكز على مدى التزام العناصر بالوقت، عوض الاهتمام بأدائها، لصالح البعد التدبيري للموارد البشرية المرتكز على قياس الأداء والسعي الدائم إلى تطويره.

وأصبح تأسيس وظيفة عمومية مهنية وفعالة ومنفتحة على آليات التدبير الحديث للموارد البشرية، في ظل مراعاة مبادئ الحكامة الجيدة، ولاسيما الاستحقاق والمساواة والشفافية والمحاسبة مطروح بإلحاح، ليس باعتباره ضرورة دستورية فقط، بل لأنه يرهن تحديث وتطوير الإدارة العمومية، ويساهم في الرفع من قدراتها على تقديم خدمات ذات جودة عالية تستجيب لتطلعات المرتفقين¹⁹¹.

¹⁹¹. حبصرة عبد الكريم: "تأهيل المورد البشرية كأحد مداخل إصلاح نظام الوظيفة العمومية" مقال من مؤلف جماعي حول الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، سنة 2022، ص30.

وبالفعل، وابتداء من سنة 2003 اعتمدت الحكومة المغربية استراتيجية "جديدة" لإصلاح الإدارة العمومية، تم تنزيلها في إطار "برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية"، الذي ضم إلى جانب الإصلاح الميزانياتي مشاريع لتحسين طرق تدبير الموارد البشرية¹⁹².

ويزداد الأمر سوءا حين نتفحص إدارات الجماعات وتركيبية مواردها البشرية، بحيث تتضح جليا جدية الإكراهات التي تعاني منها هذه الأخيرة في مواكبة التطورات القانونية والإمام بالمساظر المعمول بها.

إذ تعتبر الجماعات صاحبة اختصاص واسع في مجالات عدة على رأسها ميدان الشرطة الإدارية. مما يتطلب حنكة مواردها البشرية واكتساب الخبرة اللازمة لضبط حدود هذه الاختصاصات ورصد مكامن التداخل فيها مع سلطات ضبط أخرى.

ومن المنصف القول إن ترك الإدارة لموظفيها دون تدرييب وبلا تنظيم دورات تكوينية حول المستجدات القانونية وما تطرحها من إشكالات، يؤدي إلى قتل روح المبادرة لدى هؤلاء وتجميد معارفهم في حدود لن تسمح لهم بممارسة المهام الجسيمة الملقاة على عاتق الإدارة في هذا الإطار، ويصبح الأمر أكثر خطورة حين يتعلق بمجال له علاقة وطيدة بالحريات العامة للأفراد والمجتمع، وهو مجال الشرطة الإدارية¹⁹³.

إن نقص الأداء، وعجز الموظفين عن مواكبة المستجدات وحاجة الإدارة للرفع من كفاءتها، شكلت هذه العوامل جميعا الدافع لدى الفكر الإداري الجديد للبحث في الوسائل الكفيلة بتجاوزها.

وكانت النتيجة إيلاء العناية اللازمة بمجال التكوين المستمر باعتباره الدعامة الأساسية والمدخل الرئيسي لتجاوز هذا الاختلال بين واقع الأداء الإداري وما يجب أن يكون عليه¹⁹⁴.

ولأسف فقد ظل مجال التكوين المستمر بدون تأطير قانوني أو تنظيمي- باستثناء ما كان ينص عليه مرسوم قديم يعود لسنة 1957، لا ترقى مقتضياته لتشكّل إطارا منظما لهذا المجال- إلى حين صدور المرسوم رقم 2.05.136، بتاريخ 2 دجنبر 2005، بخصوص لتكوين المستمر

¹⁹²-المرجع نفسه.

¹⁹³- دده محمد: "التكوين المستمر نحو مقاربة جيدة، مجلة الفقه والقانون العدد 24 أكتوبر 2014، ص 105.

¹⁹⁴- المرجع نفسه.

لفائدة موظفي وأعوان الدولة وقد حدد، من خلال مادته الأولى عدة أهداف يمكن إجمالها فيما يلي:

- تأهيل الموظفين والأعوان بتلقينهم تكويناً نظرياً وتطبيقياً قصد إعدادهم لمزاولة المهام المطابقة لهذا التكوين؛
- استكمال خبرة الموظفين والأعوان استجابة للتطورات التقنية والتحوليات التي تعرفها الإدارة العمومية؛
- تحسين كفاءات وخبرات الموظفين والأعوان قصد تمكينهم في إطار إعادة الانتشار أو الحركية من ولوج مناصب تتطلب مؤهلات جديدة أو لمزاولة أنشطة مهنية مختلفة؛
- وإعداد الأطر العليا لتولي مهام التصور والتأطير والتدبير والتوجيه بالإدارة العمومية.

ويبدو من خلال الأهداف المسطرة من طرف المرسوم السالف الذكر أنه بإمكانها أن تستجيب للأهداف العامة التي تتطلبها عملية تأهيل الإدارة حتى تصبح قادرة على فهم القوانين الجاري بها العمل والسهر على تنفيذها تنفيذا سليماً.

بيد أنه، في الواقع، يظل بعيداً عن تحقيق الأهداف المتوخاة مادام لم يحدد كيفية إعداد مخططات التكوين ومن سيستفيد منها. كما أغفل أمراً أساسياً ويتعلق بالتنصيب على التكوين كحق من حقوق الموظف وتحديد المدة الإلزامية للتكوين كما هو الشأن بالنسبة للتشريعات المقارنة.

ثانياً: تأهيل النخب السياسية

نظراً لكون الجماعات ثمار الدور الأساسي في مجال الشرطة الجماعية، فإن الاقتراب من دوايب تدبير شؤونها يكشف لنا الكثير من الخبايا والسلوكيات التي تؤثر سلباً في أداء مواردها البشرية وبالتالي تقف حجرة عثرة أمام تطوير الكفاءات المحلية.

ولا تتعلق هذه المعوقات بالجانب الإداري المحض أو الجانب القانوني فقط وإنما تتداخل فيها أيضاً العديد من الاعتبارات والتي تجد أساسها في طبيعة ونوعية النخب السياسية المفترزة. فتأهيل الموارد البشرية العاملة بالجماعات أو بالقطاعات الحكومية التابعة للدولة في مجالات عدة على رأسها الضبط الإداري، لن يكون كافياً في ظل وجود نخب سياسية غير قادرة على

فهم أدوارها ومواكبة التطورات التي تفرزها المرحلة¹⁹⁵، هذه النخب هي الفاعل السياسي الأساسي في الفاعل السياسي الأساسي في إنتاج القوانين وتنفيذها أيضا: سواء على المستوى الوطني أو المحلي¹⁹⁶.

ومن ثم فإنه أضحى من الواجب الانتباه لطبيعة النخب السياسية، التي تفرزها صناديق الاقتراع. وتأهيلها لتكون قادرة على تفعيل الأدوار الجديدة الممنوحة لها. وهو ما يحيل على دور الأحزاب في تأطير النخب السياسية وتطوير قدرتها على الترسخ لثقافة جديدة في باب تدبير الشأن العام وطنيا ومحليا¹⁹⁷.

إن الباحث في مجال النخب السياسية بالمغرب وكيفية إنتاجها، يلاحظ من دون شك هيمنة المصلحة الشخصية والحزبية الضيقة التي تؤدي إلى اختزال عمل الأحزاب في لحظة الانتخابات. بحيث تتنافس على استقطاب المرشحين القادرين على الفوز وضمان مقاعد عديدة تحتسب في رصيد الحزب، بعيدا عن أية معايير تعتمد على عناصر الكفاءة والمروءة والقدرة على تدبير الشأن العام ومواكبة المستجدات.

لقد أصبح المغرب اليوم يعرف أزمة النخب السياسية سواء على المستوى الوطني أو المحلي. هذه النخب التي تقع عليها مسؤولية إنتاج القوانين والسهر على تنزيلها بشكل سليم.

وفي مجمل القول إن نخب المملكة اليوم مدعوة إلى أن تزيل صورة الانحطاط القيمي التي تولدت في ذهنية المجتمع؛ فارتكازها على نظام الامتيازات أو المكافآت أمسى اليوم متجاوزا بفعل ندرة موارد الدولة من جهة وتطلع السلطة الحاكمة إلى الاستناد على معيار الكفاءة وهو الأمر الذي ما زال لم تستوعبه نخبة اليوم ذلك أن منطق العرض والطلب تغير في المعادلة السياسية مع العهد الجديد؛ حيث نلمس الاستناد على الأطر الشابة المتخصصة في مجالات دقيقة فيما المجال التمثيلي المخصص للأحزاب السياسية ما زال يكتنفه قدر كبير من الضبابية بفعل منطق نظام قسمة الغنائم السائد في خيلة النخب الحزبية لينعكس الأمر بشكل

¹⁹⁵ - هذا الأمر ليس على سبيل التعميم وإنما هناك بعض النخب القادرة على فهم أدوارها وممارستها بشكل سليم دون الخوض في مشاكل من هذا النوع.

¹⁹⁶ - الغالي محمد: حوار مع الجريدة الإلكترونية هسبريس بتاريخ 1 مارس 2015، حوار إبراهيم مغراوي، منشور بموقع الجريدة الرسمية www.hespress.com، تمت زيارة الموقع بتاريخ 03 ماي 2022، على الساعة 20:00.

¹⁹⁷ - المرجع نفسه.

سلبى على المؤسسات التمثيلية؛ فالبرلمان المغربي أمست مناقشاته تتم بأربعة إلى خمسة نواب إلى جانب الوزير المعني بالسؤال فيما يتم التصويت على ميزانية الأمة بربرع عدد النواب¹⁹⁸.

إن إعادة النظر في كيفية إفراز النخب السياسية يعد أساس كل عملية تستهدف الحد من تداخل الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية الجماعية، فهذه النخب هي الكفيلة باتخاذ العديد من الإجراءات السالفة الذكر.

ذلك أن وجود نخب سياسية مميزة وموارد بشرية ذات كفاءة من أساسيات كل إصلاح، لأن "الإصلاح لا يكون إلا بالإنسان وعبر الثقافة، هذه الأخيرة، التي تشكل مدخلا لتوطيد التحول المؤسساتي والقانوني في المغرب".

ولما يشكله تأهيل النخب السياسية في موضوع الشرطة الإدارية من أهمية بالغة في الحد من تنازع الاختصاصات، نظرا لكون هذه النخب هي المسيرة للمجالس المنتخبة والممارسة الأولى للشرطة الإدارية، فعدم كفاءة النخب السياسية أحيانا، يؤدي في الكثير من الأحيان إلى الجهل بالاختصاصات المنوطة بهم والتي تخولها لهم النصوص التشريعية في هذا المجال الحيوي والذي له ارتباط دائم بالمواطنين وسيرورة حياة المرفق العام.

إذ لابد من وجود نخب ذات كفاءة ومتفوقة اقتصاديا، قانونيا وإداريا، ولها من الفطنة والعلم والتقنيات والكفاءة والقدرة الذاتية التي تسمح لها بتسيير الشأن المحلي، وإدارة المجالس المنتخبة وممارسة الاختصاصات المنوطة بهم على أحسن وجه.

الفقرة الثانية: اعتماد دلائل المساطر والإدارة الإلكترونية والدوريات في مجال

الشرطة الإدارية

يرجع إصدار آخر دليل عن وزارة الداخلية في مجال الشرطة الإدارية لصالح الجماعات إلى سنة 2012 أي قبل ثلاث سنوات من صدور القوانين التنظيمية للجماعات وهذا من بين الأمور التي تشكل عائق للمجالس المنتخبة الجديدة العهد في ميدان السياسة لعدم معرفتها بشكل مفصل وشامل للمجالات ممارستها وللصلاحيات الموكلة لها في هذا المجال.

¹⁹⁸ - زين الدين محمد: "إشكالية تجديد النخب بالمغرب"، مقال منشور بالمواقع www.aljbraid.net ، تمت زيارة الموقع بتاريخ 10 أبريل 2022، على ساعة 14:30.

فتعد دلائل المساطر من بين أهم الآليات التي يمكن بواسطتها توضيح مختلف مراحل إعداد الملفات الإدارية وأجال دراستها والسلطات المختصة بالبت فيها. وتعد من دون شك، السبيل الأوفر حظا لمعالجة إشكالية تضخم القطاعات الإدارية وكثرة القواعد القانونية وتشنتها وتناقضها. فضلا عن تنوع وتعدد المساطر وكثرة الملفات والوثائق وعدم وضوح قواعد العمل الإداري سواء في الجماعات أو سلطات الضبط الإداري الأخرى. والمتتبع لمجال الشرطة الإدارية بالمغرب يلاحظ تخطب مجمل السلطات المختصة واختلاط الأمر عليها في مجموعة من المجالات.

مما يؤثر سلبا على ممارستها لاختصاصاتها بشكل سليم ويعطل مصالح المرتفقين بل قد يؤثر على حرياتهم العامة وحقوقهم الدستورية. لذلك، فإن مجال الشرطة الإدارية من بين أهم الميادين التي يجب الالتفات إليها وإعطائها ما تستحقه من أولوية بخصوص تطوير آليات ومساطر ممارستها على المستوى القانوني- كما سلف الذكر- وعلى المستوى العملي.

زيادة على اعتماد آليات حديثة على غرار الإدارة الإلكترونية لما فيها تبسيط وتسهيل للعمل الإدارة وتحسين من جودة خدماتها دون داعي للجوء للمساطر المعقدة، واستنزاف الوقت، الذي يعتبر ذا قيمة بالغة في عالمنا اليوم.

ومن بين التدابير الممكن اتخاذها في هذا الشأن:

• **إعداد دلائل المساطر:** إن أهمية دليل المساطر الإدارية في مجال الضبط الإداري يساهم في وضع حد لتداخل الاختصاص في العديد من المجالات. ومع الأسف فإن الدولة لا تعط الأهمية الكافية لهذا الجانب مما أدى إلى استمرار وجود الخلط والارتباك في الممارسة اليومية لصلاحيات الشرطة الإدارية. وبرغم محاولات بعض الإدارات والجماعات منذ سنة 1999 لوضع بعض المساطر إلا أنها كانت محدودة وغير كافية ولم تستثمر على المستوى العملي بالشكل المطلوب.

وفي الآونة الأخيرة هناك محاولات متفرقة لبعض القطاعات الحكومية كما هو الشأن لوزارة العدل ووزارة التجهيز بالإضافة إلى بعض الجماعات كما هو الشأن لجماعة مراكش

وجماعة القنيطرة. لكن الملاحظ أن الدلائل المعدة من طرف الإدارات السالفة الذكر ينقصها التدقيق القانوني وتدبير إشكالية التنسيق مع سلطات الضبط الإداري الأخرى.

ويعد آخر دليل للشرطة الإدارية الصادر عن المديرية العامة للجماعات بوزارة الداخلية، والذي يعود للسنة 2012 أي قبل صدور القوانين التنظيمية للجماعات بثلاث سنوات، و على الرغم من كون هذا الدليل في جزئه الأول لسنة 2009 و جزئه الثاني لسنة 2012، لم يسهما بشكل كبير في الحد من تداخل الاختصاصات، لكن يبقى للدليل أهمية للشرح و تبسيط وكذا تسهيل لفهم ما يناط به من اختصاصات للممارسة الشرطة الإدارية سواء بالنسبة للسلطة المحلية أو الأجهزة المنتخبة، بالخصوص لمن هم جدد في ممارسة هذه الاختصاصات و ليس لهم دراية كاملة بها.

لذلك فإن المطلوب، في مجال الشرطة الإدارية، هو إعداد دليل مساطر يشمل كافة القطاعات ومختلف مراحل للإجراءات الحصول على رخصة أو إغلاق محل أو منع نشاط معين ... ومن تم بات من الواجب اتخاذ إجراءات مركزية تروم إعداد دلائل مساطر في مجال الشرطة الإدارية تأخذ بعين الاعتبار كافة الإدارات المتدخلة في المجال وتحدد آليات عملها المشترك والتنسيق فيما بينها.

وتم الحديث في السنوات الأخيرة (من طرف الوزير المنتدب المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة) عن مشروع مرسوم في هذا المضمار غير أنه لم ير النور لحدود تاريخ هذا البحث. وفي اعتقادنا فإن هذا الدليل يجب أن يتم إعداده بعد تحيين القوانين وجمعها في مدونة واحدة تتعلق بالشرطة الإدارية. وسيكون من الأفضل إصداره بواسطة نص تنظيمي وطني تشرف على إعداده الأمانة العامة للحكومة بعد استشارة كل القطاعات المعنية.

• **تعميم الإدارة الإلكترونية:** من أجل تحقيق أهداف التدابير القانونية والعملية الرامية إلى الحد من تداخل الاختصاص، بين الجماعات وسلطات الضبط الإداري الأخرى، لابد من التفكير بجدية في اتخاذ تدابير موازية في مجال تسهيل التنسيق الرقمي بين مختلف الإدارات المتدخلة فالإدارة الإلكترونية أثبتت جدواها في تحقيق السرعة في إنجاز المعاملات الإدارية؛ واحترام الآجال والقضاء على البيروقراطية الإدارية وتقليل كلفة الإجراءات والمساطر... ولا يمكن الجزم بأن إدخال تقنيات المعلومات والاتصالات هو ثورة حقيقية في الإدارة لما يحدثه من

تغيير في أسلوب العمل الإداري وفعاليته وأدائه، "المرافق والإدارات العمومية تعاني من عدة نقائص تتعلق بالضعف في الأداء، وفي جودة الخدمات التي تقدمها للمواطنين. كما أنها تعاني من التضخم ومن قلة الكفاءة وغياب روح المسؤولية لدى العديد من الموظفين ...¹⁹⁹.

وبالتالي فإن الإدارة الإلكترونية تعني الانتقال من العمل التقليدي إلى تطبيقات معلوماتية بما فيها شبكات الحاسب الألي لربط الوحدات التنظيمية مع بعضها لتسهيل الحصول على البيانات والمعلومات لاتخاذ القرارات المناسبة وإنجاز الأعمال وتقديم الخدمات للمستفيدين بكفاءة وبأقل تكلفة وأسرع وقت ممكن، بمعنى أدق أن الإدارة الإلكترونية هي منظومة رقمية متكاملة تهدف إلى تحويل العمل الإداري العادي من النمط اليدوي إلى النمط الإلكتروني، وذلك بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري بأسرع وقت وبأقل التكاليف²⁰⁰.

والموضوع لا يسع هنا للحديث عن مزايا الإدارة الإلكترونية، لكنها تبقى في كل التجارب المقارنة موضع تقدير من المهتمين بتطوير العمل الإداري ومساطره. ومن ثم فإن تعميمها على كافة الإدارات بما في ذلك الجماعات سيسمح بوجود قاعدة بيانات حول مختلف التدابير المتخذة في مجال الشرطة الإدارية وكذا الاطلاع على ما اتخذته سلطات الضبط الإداري المختصة من إجراءات حول الموضوع المعني بالتنظيم.

مما سيؤدي في نهاية الأمر إلى اعتماد آليات للتنسيق والتشاور بين مختلف القطاعات المتدخلة دون حاجة للتنقل وبأقل التكاليف على المستوى المالي وعلى مستوى استغلال الوقت. ومن ثم، فإن الاستثمار في مجال الإدارة الإلكترونية سيكون له انعكاسات إيجابية على مستوى التنسيق بين سلطات الضبط الإداري واتخاذ التدابير اللازمة في حينها.

¹⁹⁹ - مقتطف من الخطاب السامي للملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية العاشرة بتاريخ 14 أكتوبر 2016.

²⁰⁰ - الكبيسي محمد: متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر. دراسة استكمالا للمتطلبات لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال، الجامعة الافتراضية الدولية، 2008، ص 7.

الأمر الذي سيسمح بالحفاظ على النظام العام بكل مكوناته، والتدخل في الوقت اللازم، من أجل وضع حد لأي إخلال أو اضطراب قد يؤثر على استقراره، دون أي تردد أو ارتباك أو خلط في تحديد السلطات المتدخلة أو الإجراءات الواجبة للتنفيذ.

• **إصدار دوريات وزارية:** وتهدف الدورية إلى التعليق على القانون لجعله مفهوما للموظفين العموميين وهي طريقة تبين كيفية استعمال القرار. وغالبا ما يستند الموظف العمومي على الدورية دون أن يكون قد اطلع على القانون الذي يوجد خلفها.

وتتميز الدورية بطابعها التفسيري، فهي لا تنشئ قاعدة قانونية، ومع ذلك يمكن لبعض الدوريات أن تضع قواعد قانونية إما بشكل غير إرادي، فيفسر الرئيس الإداري القانون تفسيراً خاطئاً ويضيف قواعد جديدة، وإما بشكل إرادي فيخفي رئيس المصلحة قواعد جديدة يريد فرضها تحت غطاء الدورية، ولذلك فهي لم تعد تفسيرية بل أصبحت تنظيمية، وقد لا تكون كل الدورية كذلك، فقط سطر أو فقرة، فعندما تصبح الدورية تنظيمية، فإنها تصبح قراراً إدارياً يمكن الطعن فيه بالإلغاء، ويفحص القاضي الإداري ما إذا كان صاحب الدورية يتوفر على سلطة تنظيمية وما إذا تم احترام شروط صحة القرار التنظيمي²⁰¹.

وقد قامت وزارة الداخلية في معرض بثها في منازعات الشرطة الإدارية المحلية بإصدار عدد دوريات ومناشير وكذا القيام بالأبحاث الميدانية بهدف الحد من هذه المنازعات أو على الأقل التقليل منها، هذا بالإضافة إلى المناظرات الوطنية الجماعية، والتي كانت تنظم بين الحين والآخر للوقوف على المشاكل وإصلاح الاختلالات، على هذا الأساس قامت الوزارة الوصية بإصدار الدورية²⁰² بشأن منح شهادة الثقة لسائقي سيارات الأجرة الصغيرة، والذي كان يندرج ضمن صلاحيات رئيس المجلس، حيث حولته الدورية إلى السلطة المحلية، باعتبارها الوحيدة التي يجب أن تمنع تلك الشهادة لتوفرها على وسائل الاستعلام الضرورية للتأكد من سلوك طالبها بهدف الحفاظ على أمن وسلامة المواطنين²⁰³.

²⁰¹ دليل مصطفى: "المجالس الجماعية بالمغرب" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة عدد 40-2003، ص103.

²⁰² الدورية رقم 153 الصادرة عن وزارة النقل، سنة 1994 بشأن منح شهادة الثقة لسائقي سيارات الأجرة الصغيرة.

²⁰³ دليل مصطفى: "المجالس الجماعية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 103.

إن الإجراءات العملية لا يمكن حصرها فيما سبق، وإنما هي مفتوحة على كافة الاجتهادات والاحتمالات الكفيلة بضمان تحقيق إدارة ضبط واعية بحدود اختصاصاتها. وقادرة على خلق آليات التنسيق والاندماج في سبيل إيجاد الحلول الكفيلة بالحد من تداخل الاختصاصات.

المبحث الثاني: وظيفة القضاء الإداري في الحد من تداخل الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية

تمثل الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية ضماناً هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للأفراد، وإلزام الإدارة الخضوع للقانون، وبالتالي فالتدابير المتخذة من طرف سلطات الشرطة الإدارية يجب أن تحترم مبدأ الشرعية إذ من المفروض فيها موافقتها للمبادئ والقوانين الجاري بها العمل.

وذلك بهدف حماية النظام العام، إلا أنه في بعض الحالات قد تحيد الإدارة عن مبدأ الشرعية وذلك بصفة مؤقتة. كما في حالة الاستثناء أو الطوارئ وفي هذه الحالة يجب على القضاء مراعاة مدى أهمية المصلحة المحققة بالمقارنة مع الإجراء المتخذ.

إلا أنه بالرغم من أهمية دور الشرعية في مجال الشرطة الإدارية إلا أنه لا زال يعرف عدة حدود تؤول دون أن تلعب هذه الرقابة دورها في حل منازعات الشرطة الإدارية.

كما أن القضاء يمكن أن يتدخل عن طريق دعوى الإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة لإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية، ومن ضمنها القرارات الصادرة في مجال الشرطة الإدارية.

ومن جهة أخرى فهو يتدخل أيضاً عن طريق دعاوى التعويض أو المسؤولية الإدارية ليقرر التعويضات عن الأضرار الحاصلة للمواطنين من جراء أنشطتها الخاطئة.

المطلب الأول: دور القاضي الإداري في حل منازعات الشرطة الإدارية المحلية

من المسلم به أن القضاء هو أكثر أجهزة الدولة التي لها القدرة على إخضاع هيئات الضبط الإداري للرقابة وذلك لكونه سلطة محايدة ومستقلة عن الإدارة، ويهدف بذلك إلى تحقيق المصلحة العامة وإصلاح نشاط الإدارة بما يتوافق ومبدأ سيادة القانون.

ولكون التنافس أو التداخل في ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية بين الجماعة وسلطات الضبط الإداري الأخرى أضحت واقعا ملموسا دفع بالمهتمين ومختلف الفاعلين إلى التفكير في إيجاد صيغ كفيلة بتحقيق التوازن في علاقات سلطات الضبط الإداري فيما بينها. وذلك من خلال العديد من التدابير والآليات لعب فيها الفقه والاجتهاد القاضي دوراً محورياً.

الفقرة الأولى: تدخل القاضي الإداري للحفاظ على المشروعية أثناء ممارسة

الشرطة الإدارية لوظائفها

إن عمليات حيازة وممارسة الدولة والإدارة العامة لأعمالها واختصاصاتها وسلطاتها وامتيازاتها المطبوعة والمتضمنة لمظاهر السلطة العامة، والهادفة إلى تحقيق أهداف المصلحة العامة في المجتمع والدولة وفي نطاق الوظيفة الإدارية، يجعل أنشطة الإدارة العامة وأساليبها ووسائلها المختلفة شديدة الاحتكاك بحقوق وحرقات الأفراد باستمرار وبقوة²⁰⁴.

وتعد الرقابة القضائية على أعمال الدولة والإدارة ضمانة أساسية ومقوما من مقومات دولة الحق والقانون، وهذه الرقابة تختلف باختلاف النظم القانونية السائدة في كل دولة، إلا أنها توصف بأنها أكثر أنواع الرقابة ضمانا لحقوق وحرقات الأفراد بما ينطوي عليه القضاء من حياد ونزاهة ومعرفة بالقانون، فهذه الرقابة يعهد بها إلى جهاز قضائي مستقل عن أطراف النزاع له من الدراية القانونية ما يمكنه من العمل على صيانة حقوق الأفراد وحرقاتهم من تعسف الإدارة،²⁰⁵ بحيث أن اتخاذ الإدارة أي قرار بدعوى الحفاظ على النظام العام من شأنه أن يعدم إن كان لا يحترم القانون وأحيانا يتسلل القاضي إلى متن القرار فيلغيه عبر الرقابة

²⁰⁴ - عمار عوابدي: "النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري"، جزء 1، ديوان المطبوعات الجماعية، طبعة 1998، الجزائر، ص: 2. وقد ورد في مجلة الإرشاد القانوني، مقال عبد الرزاق المسكي ص: 243.

²⁰⁵ - بوكطب محمد: "تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة في ميدان تدبير الموارد البشرية"، مجلة القضاء المدني، سلسلة أعمال جامعية، دار نشر المعرفة الرباط، طبعة: 2017، ص: 18-19 وقد ورد في مقال عبد الرزاق المسكي: مرجع السابق، ص: 244.

على السلطة التقديرية للإدارة عبر نظريات ابتدعها القاضي الإداري ليس إلا حماية لحقوق وحرريات الأفراد.

وعليه يراقب القاضي الإداري أركان القرار الإداري سواء تعلق الأمر بعيوب المشروعية الخارجية أو الداخلية.

أولاً: الرقابة على ركن الاختصاص

يعتبر الاختصاص الصلاحية القانونية للأفراد أو الهيئات الجماعية التي تعد بمثابة سلطات إدارية لإصدار تصرفات إدارية باسم شخص عمومي²⁰⁶ وهو ما يحيل إلى القول بأن كل تطاول على سلطة بدعوى الحفاظ على الأمن يشكل اغتصاباً للسلطة المختصة، وقد كان لمحكمة النقض المغربية، المجلس الأعلى سابقاً بتاريخ 11 ماي 1960 بأن صرحت بأن تدخل القائد يعد اعتداء على اختصاص السلطة القضائية بقولها: ((وعليه إذا كان المقرر المتخذ من طرف القائد صادراً في خصومة نشأت بين أفراد، وهي في اختصاص السلطة القضائية، وكان تابتاً من التحقيق أنه حين وقوع هذه الخصومة لم يطرأ أي حادث من شأنه أن يعكر صفو الأمن في دائرة نفوذ القائد... بل كان من الثابت أن المقرر الصادر أملت به بواعث أخرى غير دواعي الأمن المكلف بالسهر عليه))²⁰⁷. كما أن قضاء الموضوع بسط في مناسبات عدة رقابته على ركن الاختصاص واعتبره من النظام العام حيث أنه لا يجوز التصديق على عيب في الاختصاص من سلطة مختصة كي يمكن تداركه حيث صرحت محكمة الاستئناف بالرباط، إن عيب الاختصاص يعد عيباً من النظام العام لا يمكن تداركه بمجرد تصديق صادر عن السلطة المختصة²⁰⁸.

تحديد موضوع ونوعية وطبيعة الأعمال التي يجوز للجهاز الإداري إصدار قرارات بشأنها، والنتيجة عن عملية توزيع الاختصاص والصلاحيات بين مختلف الهيئات الإدارية.

²⁰⁶ - القريشي عبد الواحد: "المرجع في النشاط الإداري المغربي" سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 8، مطبعة الأمانة الرباط، سنة 2019، ص: 82.

²⁰⁷ - قرار محكمة النقض عدد 84 بتاريخ 21 ماي 1960.

²⁰⁸ - قرار محكمة الاستئناف بالرباط رقم 517 رقم 57 بتاريخ 1965/11/3 في قضية ببي أحمد، أورده الدكتور عبد الواحد القريشي في دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بالمغرب دراسة علمية الشركة المغربية لتوزيع الكتاب. صوماديل مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2011، ص: 93 ورد عن عبد الرزاق المسكي في المرجع السابق، ص: 244.

ويعتبر عدم الاختصاص الموضوعي أن يصدر أعضاء السلطة الإدارية قرارا في موضوع يدخل في اختصاص عضو آخر، ويظهر عدم الاختصاص الموضوعي في حالات متعددة، كاعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية، أو اعتداء المروءوس على اختصاص الرئيس، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية...²⁰⁹.

ويعد عيب الاختصاص الموضوعي من أكثر حالات التنازع التي تطرح أمام القاضي الإداري خاصة في ميدان الشرطة الإدارية المحلية مقارنة مع عيبي الاختصاص المكاني والزماني، نظرا لمسألة التنازع أو تداخل الاختصاص بين رئيس المجلس الجماعي والسلطة المحلية، حيث يحدث التداخل بين سلطة من السلطات إما بقصد أو دون قصد في مجال اختصاص الأخرى.

وفي هذا الإطار يمكن أن نذكر قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 26 أكتوبر 2011، عدم مشروعية القرار المتخذ من قبل رئيس البلدية بتاريخ 14 شتنبر 2006 في مجال الاتصالات الإلكترونية وفقا للصلاحيات التي يتمتع بها كسلطة ضبط إداري محلي، حفاظا على صحة وسلامة المواطنين والمتمثل في منع وضع أجهزة رادار للاتصالات الهاتف النقال وذلك على مسافة 100 متر من أماكن وجود مدارس وكل مكان يتم فيه استقبال الأشخاص المسنين...، إن سبب عدم مشروعية القرار حسب مجلس الدولة (الفرنسي هو كون "هذا الموضوع لا يدخل ضمن الضبط الإداري العام المحلي الذي يعود لرئيس البلدية، بل ضمن الضبط الإداري الخاص والذي يعود للاختصاص فيه للوزير"²¹⁰.

ثانيا: الرقابة على الشكل

كل قرار إداري لابد وأن يحترم شكله الخارجي، من كتابة وتوقيع وتاريخ وتعليل هذا الأخير الذي كلل بإصدار القانون 03-01²¹¹ والذي ألزم الإدارات بتعليل قراراتها ومن بينها

²⁰⁹ - بوطالب مليكة: "الشرطة الإدارية المحلية" مرجع سابق، ص 83.

²¹⁰ - CE, 26 octobre 2011, arrêt Commune de Saint Denis, AJDA, n°39, Novembre 2011, p 2219; <http://www.legifrance.gouv.fr>

²¹¹ - قانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الجريدة الرسمية رقم 50.29 الصادرة يوم الإثنين 12 غشت 2002.

القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي²¹²، لكن الإدارة قد تلجأ لمس الحريات المنصوص عليها في الدستور بدعوى الحفاظ على النظام العام²¹³ أو تقوم بخرق مبدأ المساواة بين المواطنين أمام مرافقها العامة.

لذلك يتدخل القاضي الإداري من أجل إلغاء التدبير المنحرف عن هدف الحفاظ على النظام العام فقد ألغى المجلس الأعلى ومنذ سنة 1962 تدبير القائد في قضية مدينة القنيطرة والرامي نحو تحقيق عمل آخر غير الحفاظ على النظام العام، بحيث إن القائد استعمل سلطاته الضبطية من أجل تنظيم مرفق عام للنقل عن طريق فرضه على المستغلين مجموعة من الالتزامات تتعلق بالتسيير مخالفاً بذلك القانون الذي يحدد اختصاصاته في الحفاظ على النظام العام بما في ذلك الأمن داخل الحافلات واحترام السير في الطرق العمومية²¹⁴ كما أن حل جمعية ينظمها ظهير 15 نونبر 1958 لا يمكن التصريح به خارج الشروط والشكليات المنصوص عليها في أنظمتها الأساسية إلا من طرف السلطة القضائية، وليس هناك أي نص تشريعي يمنح لوزير الفلاحة ولا لأية سلطة إدارية صلاحية الأمر بحل شركة فروسية باعتبارها جمعية خاضعة كنظام نفس الظهير²¹⁵ بذلك يكون وزير الفلاحة قد تعدى على الصلاحيات المحفوظة للمحاكم لما أمر بحل جمعية الفروسية.

وبالنظر لخطورة مثل هذا المساس باختصاص السلطة القضائية فإنه يتعين اعتبار القرار المطعون فيه بمثابة عمل باطل وكأنه لم يكن²¹⁶.

ثالثاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع والظروف

²¹² - المسكي عبد الرزاق: " القضاء الإداري وجدلية الموازنة بين ممارسة الحريات العامة والمحافظة على النظام العام" مجلة الإرشاد القانون، مكتبة المعرفة مراكش، العدد المزدوج سنة 2018، ص: 245.

²¹³ - المسكي عبد الرزاق: المرجع نفسه، ص 245.

²¹⁴ - صهيبي حسن: "القضاء الإداري المغربي"، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون العدد 3، الطبعة الثانية ماي 2019، ص339.

²¹⁵ - قرار رقم 255 بتاريخ 14 يناير 1963 ملف 9121 حول نزاع لشركة الفروسية والمسابقات المغربية ضد وزير الفلاحة مجموعة 1961-1965، ص: 106.

²¹⁶ - صهيبي حسن: المرجع نفسه، ص 339.

إن القضاء الإداري ودرءاً منه لتجاوز السلطة والمساس بالحريات العامة، أنشأ قرينة عكسية في بعض الحالات، فافتراض أن تدخل الإدارة بواسطة سلطات الشرطة الإدارية ليس له ما يبرره حتى تقيم الإدارة بنفسها الدليل على سبب تدخلها وعلى جديته²¹⁷.

وأتيح للاجتهاد القضائي المغربي في المادة الإدارية أن بسط رقابته ليس فقط على الوقائع المادية وإنما على صحة الوصف المعطى لها من طرف الإدارة ففي حكم للمحكمة الإدارية بمراكش صرحت فيه المحكمة بأنه: "وحيث لئن كان لرئيس المجلس البلدي قد اتخذ القرار المطعون فيه في إطار الصلاحيات المخولة له بمقتضى المرسوم المتعلق بتحديد الشروط التي نفذ بها تلقائياً التدابير الرامية إلى استتباب الأمن وضمان سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية فإنه يبقى من صلاحيات القضاء مراقبة مدى شرعية هذا القرار²¹⁸.

وحيث إنه وفي هذا الإطار ومن أجل التأكيد من صحة الأسباب المعتمدة في إصدار القرار بالقول إن الفرن أصبح أيلًا للسقوط أمرت المحكمة بإجراء خبرة في الموضوع أ أفادت نتائجها على أن بناء الفرن رغم قدمه وحاجته لإصلاحات فورية وتقويته بدعائم فإنه ليس أيلًا للسقوط ومن ثم لا موجب لإفراغ المدعين منه وحيث بناء عليه يعتبر القرار معيباً لعدم صحة الوقائع التي بني عليها ويتعين بالتالي الحكم بإلغائه²¹⁹.

رابعاً: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

تعني عملية التكيف القانوني للوقائع إدراج حالة واقعية معينة داخل فكرة قانونية بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها بوصفها دافعاً مشروعاً²²⁰.

فاختصاص الإدارة في تكبيل الحريات العامة بدعوى المحافظة على النظام والآداب لا يعني أن تكون مطلقة الصلاحية بل يجب على القضاء التأكد من خطورة الوقائع التي تسند

²¹⁷ - الدغيث عن فهد بن محمد بن عبد العزيز: "رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم"، دراسة مقارنة: دار النهضة العربية، 1992، ص: 272.

²¹⁸ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش بتاريخ 2001/5/16 ملف رقم 2000/63..

²¹⁹ - القرشي عبد الواحد: "في دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بالمغرب دراسة علمية"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب صوماديل، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى 2011، ص: 139.

²²⁰ - المسكي عبد الرزاق: مرجع سابق، ص: 248.

إليها الإدارة للمحافظة على ما تضعه الإدارة فقط عند تكييفها للواقع. وقد كان للغرفة الإدارية أن وضعت بصمتها من خلال إحدى قراراتها حيث بسطت رقابتها على قرار بيع منشورات بدعوى إخلالها بالنظام العام حيث قضت بما يلي: "... لا يجوز منع بيع كتاب منشور أو ممارسة حق الرقابة عليه، إلا إذا كان يخل بالنظام العام أو الأخلاق الحميدة... ولا يمكن أن تعتبر كذلك كتب الإنجيل التي تدرس بكلية الآداب والشرعية²²¹... إن عامل الإقليم الذي يأمر بالاستناد على هذا السبب الضمني بإغلاق مكتبة تعرض هذه الكتب للبيع يرتكب شططا في استعمال السلطة²²².

خامسا: الرقابة على ملاءمة القرار الإداري أو الضبطي

إذا كانت السلطة التقديرية للإدارة تجعلها تتخذ قرارها دون تدخل سلطة أخرى إلا أن ذلك لا يمنع تدخل القاضي الإداري لفحص مدى شرعية القرار الضبطي خصوصا في مجال المحافظة على النظام العام والذي قد تتخذ الإدارة إجراءات تتعلق بتدخلها لتفريق مظاهرة دون أن يشكل ذلك خطرا حقيقيا على النظام العام فالقاضي يبحث عن إجراءات التناسب بين الوقائع والإجراء المتخذ والظروف التي صدر فيها القرار الإداري، ومن بين أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الإطار قضية "NEWER" التي تم النظر فيها قرار العمدة يستطيع استخدام قوات الشرطة وأن ظروف الاجتماع لا تبلغ درجة الخطورة التي يعجز معها حفظ النظام العام²²³.

إن القضاء الإداري وإن كان قضاء جريئا بالنظر إلى الأحكام أو القرارات التي أصدرها درءا لأي لبس في تفسير أو تكييف القواعد القانونية إلا أن الإدارة تمتنع أحيانا عن تنفيذ منطوق الحكم، وقد أحسن القضاء المصري لما اعتبر أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي هو مخالفة قانونية كما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون كما أن الإدارة في احترامها لأحكام القضاء الإداري، فإن هذا لا يعني أنها تخضع لسلطة القاضي بقدر ما يعني خضوعها واحترامها للشرعية والقانون، فالقاضي

²²¹ - القرار عدد 178 الصادر بتاريخ 1985/10/17 ك. م/ عامل إقليم فاس المنشور في المجلة المغربية للقانون. العدد 1،

سنة 1986، ص 42.

²²² - المسكي عبد الرزاق: مرجع سابق، ص: 248.

²²³ - المرجع نفسه.

هنا مجرد مستنبط ومفسر لهذا القانون، والالتزام باحترام أحكام القضاء والعمل على تنفيذها هو مبدأ قانوني، الغاية منه ضمان احترام سيادة القانون²²⁴.

الفقرة الثانية: استلزام توجهات الأحكام القضائية الصادرة في مادة الشرطة الإدارية المحلية

لازال القضاء لم يلعب دوره كاملا في حل منازعات الشرطة الإدارية، فمحدودية القضاء المغربي وخاصة قبل تجربة إحداث المحاكم الإدارية في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية من خلال عدة قضايا عرضت عليه، تحديدا في قضايا التداخل بين السلطتين المحلية والجماعية، مرفوعة من طرف الأفراد المتضررين من قرارات صادرة عن أجهزة غير مختصة، إلا أن المجلس الأعلى لم يقدم حولا في هذا الشأن، فاسحا المجال في ذلك للسلطات التنفيذية الى أن تتخذ تدابير للفصل في النزاعات المتعلقة بالشرطة الإدارية الجماعية.

وفي أغلب الحالات التي تم البت فيها سواء من طرف المحاكم الإدارية أو لمجلس الأعلى، لم ينصب فيها الأمر على الحسم في الجهة المختصة باتخاذ القرار بشكل مباشر²²⁵.

في المغرب فإن الاجتهادات القضائية في مجال الشرطة الإدارية، على ندرتها، لم تسمح ببلورة تصور عام عن التوجه الذي كرسه القضاء في هذا الشأن.

ومن خلال القضايا المطروحة على القضاء الإداري، وفي هذا الصدد نسوق مثالا لهذه القضايا، ويتعلق الأمر بالحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة، والذي جاءت وقائعه كالتالي، حيث تقدم مجموعة من المواطنين إلى قائد المقاطعة الثانية بوجدة، يلتمسون منه رفع الضرر الذي لحقهم من جراء الضجيج والإزعاج الذي يتسبب فيه محل للنجارة، وعلى إثر ذلك خرجت إلى عين المكان لجنة مختلطة شكلتها "جماعة وجدة سيدي زبان" لمعاينة هذا

²²⁴ - بوكطيب محمد: "تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة في ميدان تدبير الموارد البشرية"، مجلة القضاء المدني سلسلة أعمال جامعية، دار نشر المعرفة الرباط، طبعة 2017، ص: 49.

²²⁵ - حضرائي أحمد: "اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية: تكريس تداخل الاختصاص في ظل القانون الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية" سلسلة مواضيع الساعة عدد 44، سنة 2003، ص143.

المحل، فتأكد لها بأنه تمارس فيه النجارة العصرية بدون ترخيص وتستخدم فيه آلات كبيرة تحدث الضوضاء والضجيج للجيران.

وبعد عدة إنذارات شفوية، أمر قائد المقاطعة الثانية بوجدة بإغلاق المحل المذكور، مما دفع صاحب المحل، السيد محمد ملول، بتاريخ 1 يونيو 1995 إلى التقدم بطلب للطعن بالإلغاء ضد قرار الإغلاق الصادر عن قائد المقاطعة الثانية بوجدة، وذلك أمام المحكمة الإدارية بوجدة، وبتاريخ 12 دجنبر 1995، أصدرت هذه المحكمة حكما يقضي بإلغاء قرار الإغلاق، معللة موقفها يكون "ظهير 30 شتنبر 1976 بشأن التنظيم الجماعي"، يحدد اختصاصات السلطة المحلية فيما يخص الشرطة الإدارية على سبيل الحصر، في حين يعطي برؤساء المجالس الجماعية اختصاصات غير محددة في الأمر والمنع والإذن، وبالتالي يتبين أن سلطة منح التراخيص أو المنع من مزاولة بعض المهن لا تدخل في اختصاص السلطة المحلية، مما يبقى الأصل فيها أنها من اختصاص رؤساء المجالس المنتخبة...".

ونستنتج من هذا الموقف الذي اتخذه الاجتهاد القضائي المغربي، أنه إذا كانت مواد تدخل السلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية الجماعية قد تم تحديدها على سبيل الحصر، فإن تدخل رؤساء المجالس الجماعية في هذا الباب يظل عاما وغير محدد. مما ينتج عنه أن اختصاصاتهم في هذا الشأن يشكل القاعدة، ومع ذلك فإن هذا الاتجاه لا يمكن أن يثبت على حال، نظرا لما يعرفه مجال الشرطة الإدارية، على المستوى المحلي، من تداخل، كما أشرنا إلى ذلك سابقا، فالاجتهاد القضائي قد يتغير باستمرار، سواء على مستوى نفس المحكمة الإدارية أو على مستوى مجموع المحاكم الإدارية²²⁶.

ومن ثم ينبغي التأكيد على أن القاضي الإداري هو الذي يعود إليه أن يبت في كل حالة تطرح أمامه، ليحدد مدى الشروط المطلوبة لرصد الخط الفاصل بين مجالي كل من الجهازين بخصوص الشرطة الإدارية، رئيس المجلس الجماعي أو السلطة المحلية المختصة²²⁷.

²²⁶ - كديرة رشيد: "محاضرات في وحدة النشاط الإداري" مرجع سابق، ص 39.

²²⁷ - المرجع نفسه.

نفس التوجه أكدته أيضا المحكمة الإدارية لأكادير في حكمها الذي يتعلق بقرار صادر عن رئيس المجلس البلدي لبيوكري²²⁸ بهدم جزء من سور بملك الطاعن المحض، وذلك بتطبيق تدابير الشرطة العامة من أجل ضمان الأمن وسلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية، بناء على مقتضيات مرسوم 26 ماي 1980.

وقد اعتبرت المحكمة أن لجوء رئيس الجماعة لمقتضيات المرسوم المذكور ليس لها ما يبررها نظرا لكون "السور موضوع القرار بالهدم حالته جيدة حيث بني بالأجور والإسمنت ولا يعيق حركة المرور لوجود طريقتين بجواره. كما أن السور يبدو صلبا وحديث البناء وليست به أضرار أو عيوب من شأنها المساس بمتانته وصلابته مما يجعله غير مهدد بالسقوط أو الانهيار أو يجعله في وضع يهدد أمن وسلامة المرور.

وحيث إن المقتضيات القانونية المنصوص عليها في المرسوم عدد 2.78.158 أعلاه بتحديد شروط اتخاذ التدابير التلقائية لحفظ الأمن والصحة والسلامة الداخلة في اختصاصات الشرطة الإدارية لرئيس المجلس الجماعي لا تنطبق على الوقائع المتعلقة بالنازلة... الشيء الذي يكون معه القرار الطعين مشوبا بالشطط في استعمال السلطة لعيب السبب ومخالفة القانون، ويتعين معه الحكم بإلغاء القرار...²²⁹.

يتضح إذن، من خلال الحكم السالف الذكر، وبذلك فالاجتهاد القضائي المغربي لم يخرج عن الخط الذي رسمه الاجتهاد القضائي الفرنسي.

أما بخصوص الفقه بالمغرب فلم يترك بعد بصمات مؤثرة في هذا المجال كما هو الشأن أيضا بالنسبة لباقي أنواع التداخل والتنافس التي تعرفها مجالات الشرطة الإدارية خاصة منها الجماعية. وتبقى المحاولات جنينية لم ترق بعد إلى اجتهادات فقهية، وكل ما يمكن قوله في هذا الإطار هو اعتماد الفقه بالمغرب نفس موقف نظيره بفرنسا.

²²⁸ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد: 27/2006 المؤرخ في: 16 فبراير 2006.

²²⁹ - حكم منشور بالموقع الإلكتروني: www.caa.ma ثم الاطلاع عليه بتاريخ 12 يونيو 2022، على الساعة 20:00.

والتنصيب على اختصاص العديد من السلط في نفس المجال لنحسم أن هناك تداخل في ممارسته، وفي هذا الصدد يميز الفقهاء بين الاختصاصات التسلسلية وتلك المتوازية أو المتجاورة.

ففيما يتعلق بالأولى فلا تطرح أي تدخل للاختصاص ما دمنا نتحدث سلطة تسلسلية عليا من حقها إعطاء التعليمات وتعديل أو إلغاء قرارات رؤوسها، كما لا يمكن الحديث عن تدخل الاختصاص حين نكون أمام حالة تطبق فيها سلطة معينة قرارات تنظيمية عليا".

لكن الأمر يكون مختلفا عند وجود سلط تمارس الشرطة الإدارية ومستقلة عن بعضها بحيث لا ترأس أي منها الأخرى رغم أن الفقه في هذه الحالة يفضل الحديث عن التنافس في ممارسة الاختصاص وليس تداخله²³⁰.

ثم إنه من غير الوارد أن نتحدث عن وجود سلطة رئاسية بالنسبة للجماعات. فهي تخضع لمراقبة إدارية كما تخضع للمراقبة القضائية لكنها ليست سلطة مرووسة، وفي هذه الحالة أيضا نجد الفقه يؤكد أن التنصيب على تعدد السلطات في نفس الاختصاص قد يكون الهدف منه تحقيق التكامل وليس التعارض²³¹.

أما الاجتهاد القضائي فلا يفترض وجود تدخل في الاختصاصات إلا حين وقوعه وعرض الحالة عليه من طرف من له الصفة في ذلك، فيدلي برأيه بواسطة الأحكام والقرارات التي تؤسس لقواعد قانونية تغير مسار الممارسة الإدارية.

وتشكل رقابة القاضي الإداري على عنصر الاختصاص في قرارات الشرطة الإدارية حالة استثناء، حيث يقوم المشرع - عادة - بتحديد اختصاصات كل مرفق أو إدارة من خلال النصوص التشريعية والقانونية أو اللوائح التي تنظم عملا إداريا معين داخل كل جهة إدارية.

ويعد تحديد الاختصاص من المسائل الهامة في الحياة الإدارية لأن هذا الاختصاص يعتبر بمثابة بوصلة الموظف الذي يهديه عمله إلى نتائج، يحرص فيها ألا تنحرف إلى اتخاذ

²³⁰ - Etienne Picard, ouvrage precite, p 688.

²³¹ - Jacques Bouvier, « Eléments fondamentaux de droit administratif », ERAP, avril 2011, page 32

بعض القرارات التي قد تدخل في اختصاصات غيره من المرافق الإدارية، وقد رتب المشرع البطلان في حالة عدم الاختصاص.

وفي نطاق القرار الإداري ينصرف لفظ الاختصاص إلى مجموعة الصلاحيات التي تسمح للسلطة أو الهيئة المختصة القيام بها في إطار الوظيفة العامة وحدود الاختصاصات المسندة إليه، فإذا صدر القرار من جهة غير مختصة يعتبر بذلك مشوباً بعيب عدم الاختصاص²³².

وبالرغم من قصور ومحدودية دور القضاء في الفصل في منازعات الشرطة الإدارية، وبالرغم من قلة هذه الدعاوي، إلا أنه لا يمكن الإنكار بأن القضاء أتيحت له الفرصة ولو بشكل نادر للبحث في بعض الدعاوي لتحديد الجهة المختصة في مجال الشرطة الإدارية الجماعية.

ولنا في الأحكام والقرارات الكبرى التي شكلت إسهاماً في تطوير القانون الإداري قضية ماثورة تبين كيفية قيام رئيس مجلس الجماعة باختصاص الشرطة الإدارية بصفته منتخبا، والتي تفسر بأن الموافقات والآراء التي تتخذها جهات أخرى موكول لها اختصاص ممارسة الشرطة الإدارية نفسه الموكول للرئيس المذكور، تكون سوى موافقات مبدئية وأولية، ذلك ما كرسه بمجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 18 دجنبر 1959 بشأن قضية متعلقة برفض طلب مقدم من طرف "شركة الأفلام لتيسيا Lutetia Société" المتعلق بنقد قرار عمدة "نيس Nice" الذي منع الشركة المذكورة من عرض فيلمها في المجال الترابي التابع للعمدة بالرغم من موافقة وزير الإعلام²³³.

فمجلس الدولة ومن خلال هذه الواقعة برر هذا المنع بكون موافقة وزير الإعلام تبقى موافقة أولية واحتياطية نظراً لكون الفيلم قد يعرض بعض الأشياء التي تمس بالأخلاق أو كل ما يخل بالنظام العام.

²³² - بوفتيل سعيد: "الشرطة الإدارية الجماعية في ضوء المستجدات القانونية والعمل القضائي" مرجع سابق، ص 212.

²³³ - Marceau long, Prosper Weil, Guy Braibant, pierre delvolvé, Bruno genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, DALLOZ 14 édition 2003, P. 513 ;

- Jean-Claude Ricci, op. Cité, p 78.

فالقانون داخل مجاله الترابي منع ما من شأنه المساس بالأمن والأخلاق، ولو منح الوزير الإذن بعرض الفيلم²³⁴.

وفي إطار شرطة المحافظة على الصحة والسكينة، يمكن ذكر النزاع الذي قام بين عكار بنيونس ضد باشا مدينة وجدة²³⁵ في ظل ميثاق 1976 حيث أن هذا الأخير قام بإلغاء ترخيص بإقامة الحفلات صادر عن رئيس المجلس حيث أن الباشا لم يراعي بأن التراخيص وبصفة عامة أصبحت من اختصاص رؤساء المجالس المحلية.

وفي كل الأحوال لا يختلف اثنان حول أهمية القضاء في حل المنازعات، وإرساء جو من الحرية والديمقراطية وذلك في جميع الميادين والمجالات، حيث تؤدي الأحكام والاجتهادات القضائية إلى تبيان الحقيقة وإرساء العدل والديمقراطية.

ولا يمكن لأحد إنكار مساهمة كل من الفقه والاجتهاد القضائي في إيجاد حلول كفيلة بالحد من تنافس وتداخل الاختصاص بين مختلف السلط الممارسة للشرطة الإدارية.

المطلب الثاني: تعزيز دور القضاء الإداري في حل منازعات الشرطة الإدارية المحلية

لا مرأى في كون القضاء هو الملاذ الأخير الذي تلجأ إليه الأطراف المتنازعة من أجل الفصل بينها وإنصاف الجهة المظلومة، وهو كذلك أيضا بالنسبة لتنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية، إذ يعتبر السلطة التي تحظى بإجماع الأطراف المتنازعة.

بل أكثر من ذلك فإن الاجتهاد القضائي يفسر النصوص الغامضة ويكمل نواقصها ويملا ثغراتها. فمهما بلغت النصوص القانونية من دقة في صياغتها ومن تفصيل في الفرضيات والمساطر الواجبة التنفيذ، فإن احتمال تداخل الاختصاصات يظل قائما.

ومن ثم لابد من وجود قضاء إداري قادر على الفصل في النزاعات بهذا الخصوص؛ وكفيل بتأسيس القواعد القانونية من أجل تجاوز ما يطل النصوص القانونية والتنظيمية من

²³⁴- أبلاغ يونس: "الرأي الاستشاري في ميدان التعمير" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانوني والاقتصادية والاجتماعية سلا السنة الجامعية 2017-2018، ص 306 و 307.

²³⁵- المحكمة الإدارية بوجدة، حكم عدد 75-99 بتاريخ 25/5/1919، عكار بنيونس ضد باشا مدينة وجدة.

مثالب وما يطرحه تطبيقها من إشكالات. وكما سلف القول، فلقد كان للاجتهاد القضائي الفضل في وضع قواعد قانونية ساهمت شكل كبير في الحد من تداخل وتنازع السلطات في مجال الشرطة الإدارية.

ويكفي ما سبق طرحه من اجتهادات للاستدلال على هذا الدور الريادي خاصة بالنسبة للدول ذات الباع في هذا المجال ما في بلادنا، فإن الاجتهاد القضائي مازال في بداية الطريق. ويحتاج لمزيد من الجهود حتى يستطيع التأسيس لقواعد قانونية، كما هو الشأن بالنسبة للاجتهاد القضائي المقارن.

الفقرة الأولى: توطيد دور القاضي الإداري في منازعات الشرطة الإدارية من خلال التكوين في المادة الإدارية

تتمثل مهمة القاضي الإداري الأساسية في تحقيق التوازن والتوافق بين امتيازات السلطة وبين متطلبات الأفراد في ممارسة حقوقهم وحرياتهم، وهو من أجل قيامه بهذا الدور الحيوي على أحسن وجه وفي أفضل الظروف تتحكم فيه مجموعة من العوامل الموضوعية والشخصية، تتمثل الأولى في الظروف السياسية والاقتصادية الاجتماعية السائدة في المجتمع، فعندما يسود المناخ الديمقراطي في بلد ما فإن ذلك ينعكس إيجاباً على قضائه، وإذا كان العكس فإن ذلك سيؤثر بشكل سلبي على القضاء.

وإذا كانت هذه الظروف الموضوعية تخرج عن إرادة القاضي، إلا أنها تؤثر بشكل كبير فيما يتخذه من قرارات من خلال الأحكام القضائية التي يصدرها.

ويعتبر التكوين التخصصي الرافعة الأساسية للرفع من جودة الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وهو الأمر الذي يمكن من الكشف عن العيوب التي يمكن أن تعترى قرارات سلطات الضبط الإداري، علاوة على أنه يعزز من قدرة القاضي الإداري الابتكارية في تفسير القواعد القانونية، كما أن كثرة المنازعات المحالة على هذه المحاكم والتي تتورط فيها سلطات الضبط نتيجة أخطاء غير متعمدة في التسيير الإداري.

فالقاضي الإداري ليس كغيره من القضاة، حيث يفترض فيه أن يكون ملماً بمشاكل سلطات الضبط الإداري، وهي في غالب الأحيان ذات طبيعة قانونية وفنية في الآن ذاته، فلا بد

أن تكون له ثقافة نظرية في علم القانون الإداري ويتوفر على خبرة ودراية بالمشاكل التي تعرض عليه، وأن يكون على صلة دائمة بالدراسات الفقهية التي تتناول بعض قراراته.

وإن المهمة الأساسية المنوطة بالقضاة الإداريين في إطار الفصل في المنازعات الإدارية، هي حماية حقوق وحرريات الأفراد ضد تعسف السلطات الإدارية، والحرص من جهة أخرى على الحفاظ على المصلحة العامة، في سبيل الوصول إلى تحقيق توازن وتوافق المطلبين. ويكون الأمر أكثر صعوبة عندما يتعلق الأمر بقرارات سلطات الضبط الإداري وما تعرف من تداخل في ممارسة اختصاصاتها في مجال الضبط الإداري.

ومن ثم فإن اختيار القضاة الإداريين من بين قضاة المحاكم العادية، وحتى وإن كانوا ذووا تجربة وخبرة في المجال القضائي، ليس بالقرار الصائب من وجهة نظرنا، لأن الإشكاليات المثارة في المنازعات الإدارية ليست هي تلك التي تثار في المنازعات التي يحكمها القانون الخاص.

كما أن القاضي الذي اعتاد الحكم في قضايا بين أشخاص القانون الخاص، سيجد صعوبة وهو بصدد الحكم على الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة التابعة لها، في إطار مهمة التوفيق بين مطالب السلطة ومطالب الأفراد دون تغليب أي منها على الأخرى²³⁶.

لهذا، فإن الحاجة تبدو ملحة إلى تهيئ العدد الكافي من القضاة الإداريين لتعزز بهم المحاكم الإدارية، ولن يتأتى ذلك إلا بتنظيم مباراة كل سنة للملحقين القضائيين (تخصص قضاء إداري)، إلى أن يتم تكوين العدد الكافي من هؤلاء القضاة الذين يحتاجون إلى فترات طويلة من الممارسة والاحتكاك والتجربة ليكونوا في أوج العطاء والمردودية²³⁷.

وعلى الرغم من المجهودات المبذولة من طرف القضاة في المادة الإدارية بمختلف المحاكم المختصة بالمملكة، إلا أن الاطلاع على الأحكام والقرارات الصادرة تتم عن وجود خلل في بعضها نتيجة عدم الإلمام بالقوانين المنظمة لموضوع النزاع وبالخصوص حين يتعلق بالشرطة الإدارية، والأمثلة كثيرة في هذا المجال منها ما قضت به المحكمة الإدارية بالدار

²³⁶ - السبايطي رشدي: "رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات الشرطة الإدارية"، مرجع سابق، ص 517 و 518..

²³⁷ - التراب مصطفى: "أي تطور مستقبلي للقضاء الإداري بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 59، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 18.

البيضاء في حكمها المؤرخ في 3 نونبر 2010 في الملف عدد: 201/5/2010 حول قرار إغلاق مؤسسة تجارية من طرف رئيس جماعة الشلالات، بحيث تم رفض الطلب المقدم من طرف المدعي نظرا لعدم إدلائه بما يفيد الترخيص بالاستغلال²³⁸.

في حين أنه لا يمكن فرض الترخيص على الأنشطة التجارية غير المنظمة، كما أنه ليس بحديثات ومنطوق الحكم ما يفيد أن الأمر يتعلق بمؤسسة مرتبة ومن تم لا يمكن الحديث عن ترخيص في هذه الحالات، وعلى افتراض أن النشاط الممارس مرتب ضمن المؤسسات المرتبة، فإنه لا يحق لرئيس الجماعة إصدار قرار إغلاق نهائي لأن هذا الاختصاص يعود للمحاكم المختصة؛ وما يستطيع رئيس الجماعة القيام به هو الإغلاق المؤقت إلى حين اتخاذ التدابير اللازمة من طرف الشركة المعنية أو عرض القضية على القضاء من أجل إصدار قرار إغلاق نهائي.

ومن بين حدود الشرطة الإدارية التي تمت الإشارة إليها سلفا هو عدم إمكانية المنع المطلق لحرية أو ممارسة حق معين إن المثال السالف الذكر ليس وحيدا وإنما هناك العديد من الحالات المسجلة حول اجتهدات القضاء المغربي في المجالات الإدارية بشكل عام والشرطة الإدارية على وجه الخصوص. مما يقتضي إخضاع القضاة لدورات تكوينية مكثفة في هذه المجالات وفتح المجال للمتمرسين فيها للالتحاق بسلك القضاء الإداري. بالإضافة إلى ضرورة إحاطة القضاة بالاجتهدات القضائية المقارنة سواء في الدول الغربية أو العربية التي سبقتنا في هذا المضمار.

ومن الخطوات الأساسية التي ستسمح للقضاء بالتمرس والتطور هو طرق بابه كلما كان ذلك ضروريا. وهذا الأمر يتطلب من جهة وعي الأفراد والجماعات بحقوقهم وبأهمية السلطة القضائية في الحفاظ عليها والحيلولة دون المس بها بواسطة تدابير وقرارات الضبط الإداري سواء كانت من طرف الدولة أو الجماعات. فلجوء هؤلاء إلى القضاء لا يسمح فقط

²³⁸ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد: 201/5/2010 الصادر بتاريخ 3 نونبر 2010 منشور بالموقع الإلكتروني: www.jurisprudenc.ma ثم الإطلاع عليه بتاريخ 12 يونيو 2022، على الساعة 22:00

بإنصافهم وإلغاء القرارات المجحفة الصادرة في حقهم، وإنما أيضا، وفي العديد من الحالات، تحديد سلطة الضبط المختصة في اتخاذ القرارات المناسبة.

ومن جهة أخرى فإن الأمر يتطلب أيضا ترسيخ ثقافة اللجوء إلى القضاء من طرف الجماعات وسلطات الضبط الأخرى كلما كان هناك تداخل أو تنازع حول الاختصاص في هذا المجال أو وجود غموض أو فراغ حول ممارسته.

وفي هذا الصدد، يجب ترسيخ ثقافة مقاضاة الإدارة وليس الشخص المصدر للقرار بحيث تحول في العديد من الأحيان العلاقات الشخصية والسياسية وغيرها دون رفع الدعاوى أمام القضاء الإداري، إما جهلا بكون الدعوى موضوعية وليست شخصية أو تجاوزا لذلك.

وفي كل الأحوال فإن لجوء الإدارات المتنازعة إلى القضاء الإداري سينتج لنا قواعد قانونية كفيلة بتجاوز مواطن الخلل التي يعرفها تداخل اختصاص الشرطة الإدارية. وبالتالي سيسمح بوضوح الاختصاصات وفرض احترامها.

الفقرة الثانية: العمل على ضمان استقلال القضاء كأداة لفسح المجال للاجتهادات القضائية للفصل في منازعات الشرطة الإدارية

تكمن محدودية القضاء المغربي وخاصة قبل تجربة إحداث المحاكم الإدارية في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية من خلال عدة قضايا عرضت عليه، تحديدا في قضايا التداخل بين السلطتين المحلية والجماعية، مرفوعة من طرف الأفراد المتضررين من قرارات صادرة عن أجهزة غير مختصة، إلا أن المجلس الأعلى لم يقدم حولا في هذا الشأن، فاسحا المجال في ذلك للسلطات التنفيذية الى أن تتخذ تدابير للفصل في النزاعات المتعلقة بالشرطة الإدارية الجماعية، كاللجوء الى المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، بدءا من مناظرة مراكش سنة 1977، انعقدت تحت شعار من «الوصاية الى التعايش»، كما تم خلق لجنة مركزية للمنازعات بمقتضى دورية وزير الداخلية رقم 1025 في 3 غشت 1977، لدراسة صعوبات تكييف أحكام ظهير 1976، واقتراح الحلول الخاصة بحالات التنازع أو تداخل الاختصاص في الشرطة

الإدارية²³⁹، و هذا ما جعل دور القضاء في التدخل في حل هذه المنازعات هامشيا، مما أصبح يفرض تطوير دور القضاء للبت في هذه المنازعات.

وإن الهدف الذي وضع من أجله القضاء والمتجلى في تحقيق العدالة وتطبيق القانون بمفهومه الواسع، يستلزم استقلال القاضي الإداري حتى يتسنى له العمل في ظروف تبتعد عن كل ما من شأنه أن يؤثر على عمله. ولعل قداسة مهنة القاضي تستشف من حيث يعين بظهير شريف باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء²⁴⁰.

إذا كان استقلال القاضي عند ممارسته لمهامه يجد أساسه في المبدأ الدستوري الذي ينص على استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذا لا بأي حال من الأحوال استقلال المحاكم الإدارية عن المحاكم العادية كما هو الشأن في فرنسا، خاصة إذا ما حللنا ذلك على المستوى العضوي، حيث إن كلا النوعين من المحاكم يخضعان لنفس الهيئة القضائية: المجلس الأعلى (محكمة النقض).

وهكذا فإن رؤساء المحاكم الإدارية يخضعون لإشراف الرئيس الأول للمجلس الأعلى، تبعا للإشراف المطبق على المستشارين بالمجلس الأعلى والرؤساء الأولين لمحاكم الاستئناف. وفي نفس السياق فإن الرؤساء الأولين لمحاكم الاستئناف الإدارية يخضعون لمراقبة الرئيس الأول بالمجلس الأعلى.

ولقد برهن القضاء الإداري بالمغرب منذ إنشاء المحاكم الإدارية إلى الآن عن نوع من الجدية والجرأة النسبية في تناوله لمختلف القضايا المعروضة عليه، ولعل مما ساعد في ذلك هو قلة الضغوط السياسية التي يخضع لهل هذا الأخير، والتي تؤثر بشكل سلبي على القاضي الإداري ومن تم على أحكامه وقراراته، إلا أنه بالرغم من ذلك فإن القضاء الإداري ببلادنا

²³⁹ - حضرائي أحمد: "اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإداري الجماعية: تكريس تداخل الاختصاص في ظل القانون الجماعي الجديد" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44، سنة 2003، ص 143.

²⁴⁰ - صحيب حسن: "القضاء الإداري المغربي"، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الثانية، سنة 2019، ص 402 و 403.

لازال في حاجة إلى توافر مجموعة من العوامل الأخرى الكفيلة بجعله قضاءً قويا ومستقلا وفعالا، هذه العوامل التي ترتبط وتؤثر بشكل مباشر في إدارة القضاء²⁴¹.

ومما لا شك فيه أن أول خطوة في إطلاق العنان للاجتهاد القضائي هو ضمان استقلالية القاضي والقضاء بشكل عام. هذا الاستقلال يكمن في إصدار القاضي لحكمه في حياد تام دون أن يكون هناك أي تأثير من أية سلطة كيفما كان نوعها. فهو يتعلق بحرية القاضي في تقدير الوقائع وفهمه لحكم القانون بشأنها بعيدا عن كل قيد أو تأثير أو إغراء أو وعيد أو تدخل أو ضغوط أيا كان نوعها أو مداها أو مصدرها أو سببها أو صورتها وسواء أكان ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر²⁴².

ولأجل تحقيق العدالة القضائية كضرورة ملحة، ولتعزيز الثقة في مؤسساتها ومخرجات أعمالها، كان لزاما على الدولة الارتقاء بها إلى مصاف السلطة القضائية إسوة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، في إطار فصل السلط المرن القائم على عنصري التوازن والتعاون، علاوة على تكريسها للمبادئ الدستورية ذات الصلة بمنظومة العدالة، في طليعتها مبدأ استقلالية السلطة القضائية، فضلا عن تمكين القضاة والمتقاضين بضمانات أساسية من شأنها إرساء المبادئ الدستورية من جهة، وتحقيق الأهداف الدستورية من جهة أخرى²⁴³.

فالاستقلالية بهذا المعنى لا تعني فقط رفع يد الجميع عن القضاة وترك الحرية لهم في اتخاذ الأحكام التي يرونها مناسبة حسب الوقائع المعروضة عليهم، وطبقا لأحكام القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ وإنما وبدرجة أولى يجب أن تنبع من إحساس القضاة العميق بهذه المسؤولية واحترامهم لهذه الاستقلالية بنبذهم لكل مظاهر الفساد والانحراف، ومن تم يكتسبون القدرة على الغوص في عمق النزاعات وسبر أغوارها، والجرأة على النطق بالحكم الذي يروونه صائبا دون أي اعتبارات أخرى.

²⁴¹ - السبايطي رشدي: "رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات الشرطة الإدارية"، مرجع سابق، ص 515.

²⁴² - بودي محمد: "ضمانات الخصوم أمام القضاء في الشريعة الإسلامية"، دار الجامعة الجديدة، سنة 2006، ص 31.

²⁴³ - زريقن طارق: "دور القضاء الإداري في مراقبة مشروعية قرارات الضبط الإداري" رسالة لنيل شهاد الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية، 2019-2020، ص 19.

فالسطة القضائية لا تكتسب استقلاليتها من النصوص الدستورية والقانونية فقط وإنما أيضا من جراتها في اتخاذ القرارات المناسبة ومن تراكم القواعد التي تؤسسها. وقد سبق أن تعرضت هذه الدراسة لحكم إدارية مراكش التي رفضت فيه البت في نزاع بين قطاعات حكومية لأنه لا يجوز للدولة أن تقاضي نفسها، بحيث تركت الباب مفتوحا على المجهول في حالة وجود نزاعات حول تداخل الاختصاص بين إدارات الدولة فيما بينها وبين غيرها من الإدارات كالجماعات. والظاهر أن هذا الحكم كان نتاجا لاعتبارات خارجية أثرت على موقف القضاء ومست من دون شك مصداقيته واستقلالته.

فعادتا ما تخلق المواضيع الحساسة كموضوع تداخل الاختصاصات بين المجالس المنتخبة والسلطات المحلية، إشكالا للقضاء للبت والفصل فيها، ويرجع ذلك بالأساس لعدة أسباب، بين ما هو تشريعي وما هو سياسي، وهو ما أصبح يفرض إعطاء القضاة سلطة حقيقية تتجاوز صلاحيات الشكلية، من أجل البت في مثل هذه المنازعات بكل حيادية وموضوعية.

وبناء على كل ما سبق ذكره، فبرغم من وجود رقابة قضائية على أعمال الضبط الإداري بالجماعات إلا أن هامش المشروعية المتروك لهذه الأخيرة يبقى كافيا لقيامها بالمهام المنوطة بها.

خاصة وأنها تتمتع بامتيازات السلطة لتنفيذ قراراتها، بالإضافة إلى العديد من الوسائل القانونية والمادية الكفيلة بضمان تنفيذ تدابيرها الضبطية إذا توفرت الإرادة السياسية لدى المنتخبين والكفاءة والتكوين المطلوب لدى الموظفين المعنيين بممارسة تلك الاختصاصات دون المساس للسلطة باختصاصات السلطة الأخرى.

كما أن محدودية دور القضاء في منازعات الشرطة الإدارية لم يعطي ما كان يرجى منه للوضع حد لهذه التداخلات. وفي أغلب الحالات التي تم البت فيها سواء من طرف المحاكم الإدارية أو المجلس الأعلى، لم ينصب فيها الأمر على الحسم في الجهة المختصة باتخاذ القرار بشكل مباشر، في المغرب فإن الاجتهادات القضائية في مجال الشرطة الإدارية، على ندرتها، لم تسمح ببلورة تصور عام عن التوجه الذي كرسه القضاء في هذا الشأن.

وتبقى هذه مجموعة من الاقتراحات والتدابير التي يمكن اتخاذها على المستوى القانوني والعملي بالإضافة إلى إسهامات القضاء الإداري، والتي من شأنها التخفيف من حدة التداخل بين السلطات المختصة في مجال الضبط الإداري.

لكنها لن تكون كافية إذا لم يتم تفعيلها من طرف الأجهزة المختصة بتنفيذها، مما يتطلب اتخاذ تدابير موازية على المستوى العملي أيضا.

خاتمة:

يشهد تطبيق اختصاص الشرطة الإدارية مجموعة من الإكراهات على المستوى المحلي، حيث الغاية من الشرطة الإدارية، منذ نشأة المفهوم تتمثل في حماية النظام العام بكافة مواضيعه، والذي لا يعرف استقرارا بفعل تغير أنساق المجتمع ومن غير تغير على مستوى البنية أو المنظومة السياسية للدولة، فممارسة مهام الشرطة الإدارية تجد صعوبات في التطبيق خصوصا في نطاق الجماعات الترابية، نظرا لاشتغال السلطة المحلية ورئيس المجلس داخل حدود ترابية واحدة، فإن هذه الممارسات يعيقها ما يطلق عليه فقها تنازع الاختصاص فيما يخص مهام الشرطة الإدارية.

فتداخل وتشابك الاختصاص بين السلطة المحلية والجماعات المنتخبة يرجع إلى الطريقة التي اعتمدتها التشريعات المغربية المنظمة للامركزية الترابية، والتي أنتجت صيغا مبهمة وفضفاضة، سواء في النصوص التنظيمية مما يصعب معه وضع فصل قاطع وواضح بينها في مختلف الميادين والقطاعات، مما يؤدي إلى نشوء منازعات بينهما؛ ذلك أن المشرع لم يوضح بما فيه الكفاية حدود وصلاحيات كل جهة إزاء الاختصاص.

وقد حاول المشرع في إطار القوانين التنظيمية الجديدة على توزيع الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية بين رئيس المجلس الجماعي والسلطة المحلية، لكن الممارسة أثبتت وجود حالات متعددة لتداخل الاختصاص ناتجة عن تعدد المتدخلين وتعدد وتنوع القوانين والأنظمة المنظمة للمجالات المختلفة للشرطة الإدارية بالإضافة إلى صعوبة الفصل بين المكونات المختلفة للنظام العام.

كما أن محدودية دور القضاء في منازعات الشرطة الإدارية لم يعطي ما كان يرجى منه للوضع حد لهذه التداخلات، وفي أغلب الحالات التي تم البت فيها سواء من طرف المحاكم الإدارية أو المجلس الأعلى، لم ينصب فيها الأمر على الحسم في الجهة المختصة باتخاذ القرار بشكل مباشر، في المغرب فإن الاجتهادات القضائية في مجال الشرطة الإدارية، على ندرتها، لم تسمح ببلورة تصور عام عن التوجه الذي كرسه القضاء في هذا الشأن.

وعليه، ولوضع حد لتداخل اختصاصات الشرطة الإدارية المحلية فإنه لابد من وجود نوع من التعاون والتعايش بين السلطات المنتخبة والسلطات المعينة تحقيقا للصالح العام، ولا بد من مقاربة تعاونية تشاركية لتحقيق التنمية، الهدف الأساسي منها الديمقراطية المحلية.

بالإضافة إلى تحيين النصوص القانونية الحالية والتفكير في تجميع الشرطة الإدارية في شكل مدونة، وذلك من أجل تحقيق حكمة شرطية جماعية ناجعة وفعالة للحد الأدوار وتنازع الاختصاصات وازدواجية التدخلات في هذا مجال الحيوي، فالعمل على إنشاء بنية إدارية تهتم بالشرطة الإدارية على المستويين الوطني والمحلي، وتنظيمها مدونة واحدة قد يكون له الوقع الإيجابي في وضع حد للبس في ممارسة هذه الاختصاصات وضمان سيرورة عمل وظائف الضبط العام.

وأخيرا لا بد من التأكيد على أن هذه الإجراءات القانونية والعملية لا يمكن حصرها فيما سبق، وإنما تبقى مفتوحة على كافة الاجتهادات والاحتمالات الكفيلة بضمان تحقيق إدارة ضبط واعية بحدود اختصاصاتها. وقادرة على خلق آليات التنسيق والاندماج في سبيل إيجاد الحلول الفعالة للحد من تداخل الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية المحلية.

لائحة المراجع:

I. مراجع بالعربية:

1. الكتب:

- حيضرة عبد الكريم:

❖ "القانون الإداري المغربي: النشاط الإداري"، الطبعة الثالثة مزيده ومنقحة، مكتبة المعرفة مراكش، نونبر 2019.

❖ "القانون الإداري المغربي: النشاط الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 2016.

- صاحب حسن:

❖ "القضاء الإداري المغربي"، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الثانية، سنة 2019؛

❖ "القانون الإداري المغربي: التنظيم الإداري المغربي" سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون العدد الأول، سنة 2016.

- القرشي عبد الواحد:

❖ "المرجع في النشاط الإداري المغربي" سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 8، مطبعة الأمنية الرباط، سنة 2019؛

❖ "في دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بالمغرب دراسة علمية"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب صوماديل، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى، سنة 2011.

- **بوفتيل سعيد:** "الشرطة الإدارية الجماعية في ضوء المستجدات القانونية والعمل القضاء"، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، الرباط سنة 2018.

- **الصروخ مليكة:** "العمل الإداري"، دار القلم 12 شارع النور القامرة الرباط، الطبعة الأولى سنة 2012.

- **بودي محمد:** "ضمانات الخصوم أمام القضاء في الشريعة الإسلامية"، دار الجامعة الجديدة، سنة 2006.

- **السنهوري عبد الرزاق أحمد:** "الوسيط في شرح القانون المدني الجديد - نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، سنة 2002.
 - **بن عبد الله محمد أمين:** "الشرطة الإدارية في القانون المغربي"، مطبعة المعاريف، الطبعة الأولى، سنة 1999.
 - **عبد المجيد المشرف عبد العليم:** "دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1998.
 - **عمار عوابدي:** "النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري"، ج 1، ديوان المطبوعات الجماعية، طبعة الأولى، الجزائر، سنة 1998.
 - **البكريوي عبد الرحمن:** "الوجيز في القانون الإداري المغربي"، طبعة بمساهمة مؤسسة كونراد أدينوار الألمانية، الطبعة الأولى مزيعة، سنة 1995.
 - **سامي جمال الدين:** "أصول القانون الإداري"، شركة مطابع الطوبجي التجارية القاهرة، طبعة الأولى، سنة 1993.
 - **الدغيثر فهد بن محمد بن عبد العزيز:** "رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم"، دراسة مقارنة: دار النهضة العربية، سنة 1992.
 - **الطماوي سليمان محمد:**
 - ❖ "الوجيز في القانون الإداري المغربي"، دار الفكر العربي القاهرة سنة 1992؛
 - ❖ "النظم السياسية والقانون الدستوري: دراسة مقارنة" دار الفكر العربي، طبعة الأولى، سنة 1988.
 - **باينة عبد القادر:** "التنظيم الإداري بالمغرب" الطبعة الثانية سنة 1991.
 - **البصري إدريس:** "رجل السلطة"، المطبعة الملكية بالرباط، سنة 1976.
- 2. الأطاريح والرسائل:**
- أ- الأطاريح:**

- **الرماش عز الدين:** " الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية بفاس، السنة الجامعية 2019-2020.
 - **أبلاغ يونس:** " الرأي الاستشاري في ميدان التعمير " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانوني والاقتصادية والاجتماعية سلا السنة الجامعية 2017-2018.
 - **شفروني أنور:** "الشرطة الإدارية الجماعية في القانون المغربي"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، بجامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية بفاس، السنة الجامعية: 2006-2007.
 - **الوكيل محمد مصطفى:** "حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإدارية " دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر سنة 2003.
- ب- الرسائل:**
- **الملقي عبد الواحد:** "الشرطة الإدارية بين تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بطنجة، السنة الجامعية 2019-2020.
 - **زريقن طارق:** "دور القضاء الإداري في مراقبة مشروعية قرارات الضبط الإداري" رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية، 2019-2020.
 - **بوطالب مليكة:** "الشرطة الإدارية المحلية" رسالة لنيل الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية مراكش، السنة الجامعية 2017-2018.
 - **الستاتي عزيز:** "الشرطة الإدارية الجماعية وتداخل الاختصاص بين النص القانوني والتطبيق العملي"، رسالة لنيل الماستر في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، سنة الجامعية 2016-2017.
 - **الكبيسي محمد:** متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر. دراسة استكمالا للمتطلبات لنيل درجة الماستر في إدارة الأعمال، الجامعة الافتراضية الدولية، سنة 2008.

- **العلام محمد:** "التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية الحقوق، الدار البيضاء، سنة 1997.

3. مقالات:

- **حيضرة عبد الكريم:**
 - ❖ "تأهيل المورد البشرية كأحد مداخل إصلاح نظام الوظيفة العمومية" مقال من مؤلف جماعي حول الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، سنة 2022؛
 - ❖ "الشرطة الإدارية المحلية وجائحة كورونا" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 12، سنة 2021.
- **جردان إدريس:** الشرطة الإدارية بالمغرب في زمن الجائحة (كوفيد-19) دراسات مُحكمة، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، سنة 2021.
- **الغالي محمد:** "تدبير مخاطر الظروف الطارئة خلال أزمة كورونا فيروس كوفيد-19 ملاحظات وخلاصات": مقال ضمن المؤلف الجماعي لحالة الطوارئ الصحية: التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعدها، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، سنة 2020.
- **السبايطي رشدي:** "رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات الشرطة الإدارية"، مؤلفات وأعمال جامعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الجزء الثاني، العدد 126، سنة 2019.
- **المسكي عبد الرزاق:** "القضاء الإداري وجدلية الموازنة بين ممارسة الحريات العامة والمحافظة على النظام العام" مجلة الإرشاد القانون، مكتبة المعرفة مراكش، العدد المزدوج سنة 2018.
- **بوكطيب محمد:** "تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة في ميدان تدبير الموارد البشرية"، مجلة القضاء المدني سلسلة أعمال جامعية، دار نشر المعرفة الرباط، سنة 2017.

- **القرشي عبد الواحد:** "الشرطة الإدارية في ضوء القانون التنظيمي للجماعات" مجلة محاكمة، العدد 11\12، أكتوبر دجنبر سنة 2016.
- **يحيى عبد الكبير:** القانون البيئي بالمغرب: صراع بين التراجع والانبعاث، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد: 114، سنة 2014.
- **البدوي محمد:** "الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 201 طبعة 2، سنة 2014.
- **زين الدين محمد:** "إشكالية تجديد النخب بالمغرب"، مقال منشور بالمواقع: www.aljbraid.net، تمت زيارة الموقع بتاريخ 10 أبريل 2022، على ساعة 14:30.
- **دده محمد:** "التكوين المستمر نحو مقاربة جيدة، مجلة الفقه والقانون العدد 24 أكتوبر 2014.
- **الأعرج محمد:** "القانون الإداري المغربي"، الجزء الثاني، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 61، سنة 2009.
- **التراب مصطفى:** "أي تطور مستقبلي للقضاء الإداري بالمغرب" «المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 59، الطبعة الأولى، سنة 2008.
- **أجعون أحمد:** "توزيع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية بين رئيس المجلس الجماعي والسلطة المحلية"، مقال أشغال الندوات المنظمة لتدبير الشأن المحلي من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية وزارة الداخلية سنة 2005.
- **بوجيدة محمد:**
- ❖ "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جماعية، العدد 78، الطبعة الأولى، سنة 2008.
- ❖ "رخصة البناء" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، سنة 2000.

- **حضراني أحمد:** "اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية: تكريس تداخل الاختصاص في ظل القانون الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية" سلسلة مواضيع الساعة عدد 44، سنة 2003.
- **دليل مصطفى:** "المجالس الجماعية بالمغرب" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة عدد 40، سنة 2003.
- **بوجيدة محمد و بوخال ميلود:** "مدونة التعمير والهندسة المعمارية والإعداد الإنمائي للمجال" المرشد القانوني للإدارة المحلي، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، سنة 1998.

4. النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- **الدستور المغربي لسنة 2011** الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 منشور في الجريدة الرسمية في عددها 5964 مكرر الصادر في 30 تموز/يوليو 2011، الصفحة 3621.

ب- القوانين التنظيمية:

- **القانون التنظيمي رقم 111.14** المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6385، بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة 6585.
- **القانون التنظيمي رقم 113.14** المنظم للجماعات المحلية والمقاطعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة 6660.

ت- القوانين:

- **القانون رقم 66.12** المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.124 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، منشور بالجريدة الرسمية 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016)، ص 6630.

- **القانون رقم: 94.12** المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط، وتنظيم عمليات التجديد الحضري، الصادر بتاريخ 27 أبريل 2016، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.48 صادر في 19 من رجب من 1437 (27 أبريل 2016) المنشور بالجريدة الرسمية عدد: 6465 بتاريخ 16 ماي 2016، الصفحة 3772.
- **القانون رقم 36.15** المتعلق بالماء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 113.16.1 صادر في 6 ذي القعدة 1437 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6494 بتاريخ 25 أغسطس 2016، ص 6305.
- **القانون رقم 27.13** المتعلق بالمقالع الصادر بظهير شريف 1.15.66 بتاريخ 21 شعبان 1436 (9 يونيو 2015) منشور بالجريدة الرسمية بعدد 6334 بتاريخ 15 رمضان 1436 (2 يوليو 2015) الصفحة 6082.
- **القانون رقم 05.52** المتعلق بمدونة السير على الطرق الصادر بظهير شريف رقم 07.10.1 صادر في 26 من صفر 1431 (11 فبراير 2010) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5824 بتاريخ 8 ربيع الآخر 1431 (25 مارس 2010)، الصفحة 2168.
- **القانون رقم 25.08** القاضي بإحداث المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.20 بتاريخ 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5712 بتاريخ 30 صفر 1430 (26 فبراير 2009)، الصفحة 599.
- **القانون رقم 08.17** المغير والمتمم بموجبه القانون رقم-78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 153-1.08 الصادر في 22 صفر 1430 (18 فبراير 2009) المتعلق بالميثاق الجماعي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009)، ص 536.
- **القانون رقم 28.00** المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.06.153 صادر في 30 من شوال 1427 (22 نوفمبر 2006)، صادر بالجريدة الرسمية عدد 5480 بتاريخ 7 دجنبر 2006، الصفحة 3747.

- **القانون رقم 12.03** المتعلق بدراسات التأثير على البيئة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.60 الصادر في 10 ربيع 1420 (12 ماي 2003)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الثاني 1424 (19 يونيو 2003)، الصفحة 1909.
- **القانون 08.01** المتعلق باستغلال المقالع الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.30.02 بتاريخ 13 يونيو 2002 خاصة أن هذا النص القانوني تم نشره بالجريدة الرسمية عدد 5031 بتاريخ 19 غشت 2002.
- **القانون رقم 13.03** المتعلق بمكافحة تلوث الهواء. الصادر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.03.61، بتاريخ 12 ماي 2003، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5118، بتاريخ 18 ربيع الثاني (19 يونيو 2003)، الصفحة 1912.
- **قانون رقم 11.03** المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 المؤرخ بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) منشور بالجريدة الرسمية عدد 5118-18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، الصفحة 1900.
- **القانون رقم 78-00** المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 297-02 بتاريخ 25 رجب (3 أكتوبر 2002) المتعلق بالميثاق الجماعي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5850 بتاريخ 21 نونبر 2002، الصفحة 3468.
- **قانون رقم 01.03** بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.202 بتاريخ 12 جمادي الأولى 1423 (23 يوليوز 2002)، منشور بالجريدة الرسمية رقم 50.29 الصادرة يوم الإثنين 12 غشت 2002، الصفحة 2282.
- **القانون رقم 10.95** المتعلق بالماء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.154 صادر في 18 من ربيع الأول (1) 1995 (أغسطس 16 1416)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4325 بتاريخ 24 ربيع الآخر 1416 (20 سبتمبر 1995) ص 2520.
- **القانون رقم 25.90** المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.7 بتاريخ 15 من ذي الحجة (17

- يونيو 1992) الصادر بالجريد الرسمية بتاريخ 19 من جمادى الآخرة 1412 (26 ديسمبر 1991)، الصفحة 880.
- القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.92.31 بتاريخ 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1991) منشور بالجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 (15 يوليوز 1992) الصفحة 887.
 - الظهير الشريف بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي المؤرخ في 30 شتنبر 1976، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3335 تاريخ فاتح أكتوبر 1976، الصفحة 3335.
 - الظهير الشريف رقم 1.68.986 بتاريخ 19 شعبان 1389 (31 أكتوبر 1969) يتعلق بنظام دفن الجثث وإخراجها من القبور ونقلها الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 2981 بتاريخ 17 دجنبر 1969، الجريدة الرسمية عدد 2981 بتاريخ 7 شوال 1389 (17 دجنبر 1969) ص 3143.
 - ظهير الشريف يتعلق بالتنظيم الجماعات، المؤرخ في 23 يونيو 1960 منشور بالجريدة الرسمية عدد: 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960، الصفحة 1970.
 - الظهير الشريف في حفظ الغابات واستغلالها صادر في 13 أكتوبر 1917، الصادر بالجريدة عدد 235 بتاريخ 29 أكتوبر 1917، الصفحة 901.
 - الظهير الشريف حول ضبط قطع الأشجار بالمدن وأحوازها، المؤرخ في 30 يونيو 1916، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 167 بتاريخ 10 يوليوز 1916، الصفحة 556.

ث- المراسيم التنظيمية:

- المرسوم رقم: 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات المعلن عنها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر، الصادر بتاريخ 24 مارس 2020، الصفحة 1782.
- المرسوم رقم: 2.13.424 الصادر بتاريخ 24 ماي 2013 بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات

والنصوص الصادرة لتطبيقها، جريدة رسمية عدد: 6155 بتاريخ 27 ماي 2013، الصفحة 4306.

- **المرسوم رقم: 2.75.168** الصادر في 15 فبراير 1977 وخاصة الفصل الثالث منه، منشور بالجريدة الرسمية عدد: 3359 بتاريخ: 16 مارس 1977. الصفحة 767.
 - **المرسوم رقم: 2.285.94** صادر في 17 من جمادى الآخرة 1415 (21 نوفمبر 1994) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة العمومية الجريدة الرسمية، عدد: 4286 بتاريخ: 21 دجنبر 1994 الصفحة 2110.
 - **الجريدة الرسمية عدد: 6501** بتاريخ: 19 شتنبر 2016، الصفحة 6632 و 6636.
 - **الجريدة الرسمية عدد: 6374** بتاريخ: 02 يوليوز 2015، الصفحة: 6088.
 - **الجريد الرسمية عدد: 6380** بتاريخ: 23 يوليوز 2015، الصفحة: 6680.
 - **الجريدة الرسمية عدد: 5824** بتاريخ: 25 مارس 2010، الصفحة: 2183
 - **الجريدة الرسمية عدد: 5114** بتاريخ: 5 يونيو 2003، ص 1817.
 - **الجريدة الرسمية عدد: 3560** بتاريخ: 21 يناير 1981، الصفحة 73.
 - **الجريدة الرسمية عدد: 2981** بتاريخ: 17 دجنبر 1969، الصفحة 3143 وما يليها.
 - **الجريدة الرسمية عدد: 167** بتاريخ 10 يوليوز 1916، الصفحة 556.
- ج- دوريات:**

- **الدورية رقم 153** الصادرة عن وزارة النقل، سنة 1994 بشأن منح شهادة الثقة لسائقي سيارات الأجرة الصغيرة.

ح- قرارات وزارية:

- **قرار لوزير الصحة العمومية رقم 96-310** صادر في 23 فبراير 1996 تطبيقا للفصل 3 من الظهير رقم 68-986-2 المتعلق بنظام دفن الجثث وإخراجها من القبور ونقلها.
- **القرار عدد 178** الصادر بتاريخ 17/10/1985 لك. م/عامل إقليم فاس المنشور في المجلة المغربية للقانون. العدد 1، سنة 1986.
- **قرار وزاري مؤرخ في 26 مارس 1941** لتطبيق ظهير قطع الأشجار بالمدن لسنة 1916 (جريد الرسمية عدد: 1485 بتاريخ 11 أبريل 1941)، الصفحة 622.

5. أحكام وقرارات قضائية:

أ- أحكام قضائية:

- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في ملف عدد: 201/5/2010 الصادر بتاريخ 3 نونبر 2010 منشور بالموقع الإلكتروني: www.jurisprudence.ma

- حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد: 27/2006 المؤرخ في: 16 فبراير 2006، غير منشور.

- حكم المحكمة الإدارية بمراكش بتاريخ 2001/5/16 ملف رقم 2000/63، غير منشور.

ب- قرارات قضائية:

- قرار محكمة الإستئناف بالرباط رقم 517 بتاريخ 1965/11/3.

- قرار رقم 255 بتاريخ 14 يناير 1963 ملف 9121 شركة الفروسية والمسابقات المغربية ضد وزير الفلاحة مجموعة 1965-1961، ص: 106.

- قرار محكمة النقض عدد 84 بتاريخ 21.05.1960.

6. الخطاب الملكي:

- الخطاب السامي للملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية العاشرة بتاريخ 14 أكتوبر 2016.

- خطاب المغفور له الحسن الثاني أثناء انعقاد المناظرة الوطنية الثالثة حول الجماعات المحلية، التي عقدت بمكناس بتاريخ 19 يونيو 1986، منشورات وزارة الداخلية.

7. الدلائل:

- "دليل الشرطة الإدارية الجماعية"، الدليل القانوني للجماعات المحلية، الجزء الثاني، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، الطبعة الأولى، سنة 2012.

- "دليل الشرطة الإدارية الجماعية" المديرية العامة للجماعات المحلية، سلسلة دليل المنتخب، الجزء الأول، الطبعة الأولى، سنة 2009.

8. تقارير:

- **عبد الباقي فاتحي:** "الجماعات المحلية والمؤسسات المضرة والخطيرة والمزعجة"، تقرير نهاية التدريب، فوج الكتاب العامين للجماعات، مركز التكوين الإداري، الرباط، سنة 1994.

9. محاضرات جامعية:

- **كديرة رشيد:** محاضرات في وحدة النشاط الإداري، كلية العلوم القانونية والاجتماعية بأكادير، الموسم الجامعي: 2020-2021.

10. مواقع إلكترونية:

- **الغالي محمد:** حوار مع الجريدة الإلكترونية هسبريس بتاريخ 1 مارس 2015، حوار إبراهيم مغراوي، منشور بموقع الجريدة الرسمية www.hespress.com، تمت زيارة الموقع بتاريخ 3 ماي 2022، على الساعة 20:00.

II. مراجع باللغة الفرنسية:

1. Ouvrages :

- **Marc-Antoine Granger, Dalloz :** La destination police administrative/ police de la jurisprudence constitutionnelle. Éléments de contribution tirés du commentaire de la décision « LOPPSI » du Conseil, Constitutionnel, « Revue de science criminelle et de droit pénal comparé » 2011.
- **Jacques Bouvier,** « Éléments fondamentaux de droit administratif », ERAP, avril 2011.
- **Marceau long, Prosper Weil, Guy Braibant, pierre delvolvé, Bruno genevois,** les grands arrêts de la jurisprudence administrative, DALLOZ 14 édition 2003.

2. Articles :

- **Boujema bouazzaoui.** Le pouvoir règlementaire dans les constitutions marocaines. Revue marocaine d'administration, locale et développement n :116 mai-juin 2014.
- **Ahim louafi** « les pouvoirs de police du maire et la police municipale » publie sur lesite suivant :
www.municipale.police.free.fr visite le 05mai 2022 à 11h.
- Etienne Picard, ouvrage precite,
- **Conseil d'État**, 26 octobre 2011, arrêt Commune de Saint Denis, AJDA, n°39, Novembre 2011, <http://www.legifrance.gouv.fr>.

الفهرس:

مقدمة:	1
الفصل الأول:	11
تجليات تنازع الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية المحلية	11
المبحث الأول: المسببات القانونية لتنازع اختصاصات الشرطة الإدارية المحلية ومجالات تداخلها	13
المطلب الأول: الأثار القانونية لتنازع الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية المحلية...	13
الفقرة الأولى: غموض مقتضيات النصوص القانونية	14
الفقرة الثانية: تعدد النصوص القانونية	18
المطلب الثاني: مجالات تداخل اختصاصات الشرطة الإدارية المحلية	22
الفقرة الأولى: الشرطة الإدارية الجماعية العامة ومجالات تداخلها	22
الفقرة الثانية: الشرطة الإدارية الجماعية الخاصة ومجالات تداخلها	26
المبحث الثاني: الأسباب العملية لتداخل الاختصاصات في ميدان الشرطة الإدارية المحلية	33
المطلب الأول: تنوع وتعدد الأجهزة المتدخلة في ميدان الشرطة الإدارية المحلية	33
الفقرة الأولى: السلطة المحلية	34
الفقرة الثانية: الأجهزة المحلية المنتخبة	39
المطلب الثاني: التظاهرات الواقعية للإشكالية تنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية	43
الفقرة الأولى: تجليات تداخل الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية العامة	43
الفقرة الثانية: تجليات تداخل الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية الخاصة	48
الفصل الثاني:	53
آليات ووسائل الحد من تداخل الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية المحلية	53
المبحث الأول: الوسائل الكفيلة للحد من التداخل الاختصاصات	55
المطلب الأول: الوسائل القانونية الممكنة للحد من تداخل الاختصاصات	55

55.....	الفقرة الأولى: تحيين الترسانة القانونية المتعلقة بالشرطة الإدارية
58.....	الفقرة الثانية: أعمال مقاربة تشاركية قائمة على التنسيق بين المتدخلين
61.....	المطلب الثاني: التدابير العملية للحد من تداخل الاختصاصات
62...	الفقرة الأولى: تأهيل الموارد البشرية والدعم المادي كأداة للحد من تنازع الاختصاصات
	الفقرة الثانية: اعتماد دلائل المساطر والإدارة الإلكترونية والدوريات في مجال الشرطة
66.....	الإدارية
71	المبحث الثاني: وظيفة القضاء الإداري في الحد من تداخل الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية
72.....	المطلب الأول: دور القاضي الإداري في حل منازعات الشرطة الإدارية المحلية
	الفقرة الأولى: تدخل القاضي الإداري للحفاظ على المشروعية أثناء ممارسة الشرطة الإدارية
72.....	لوظائفها
78	الفقرة الثانية: استلهم توجيهات الأحكام القضائية الصادرة في مادة الشرطة الإدارية المحلية
83.....	المطلب الثاني: تعزيز دور القضاء الإداري في حل منازعات الشرطة الإدارية المحلية
	الفقرة الأولى: توطيد دور القاضي الإداري في منازعات الشرطة الإدارية من خلال التكوين
84.....	في المادة الإدارية
	الفقرة الثانية: العمل على ضمان استقلال القضاء كأداة لفسح المجال للاجتهادات القضائية
87.....	للفصل في منازعات الشرطة الإدارية
92.....	خاتمة:
94.....	لائحة المراجع:
107	الفهرس: